

RAUMWIRTSCHAFTSPOLITIK UND INDUSTRIELLE  
STANDORTPLANUNG IN DER BUNDESREPUBLIK  
DEUTSCHLAND

---

von  
Dipl. - Kfm. Paul von Lonski

1969



Raumwirtschaftspolitik  
und industrielle Standortplanung  
in der Bundesrepublik Deutschland

Inaugural - Dissertation  
zur Erlangung des Grades eines  
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
bei der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen  
Fakultät der Freien Universität Berlin

Vorgelegt von  
Diplom-Kaufmann Paul von Lonski  
aus Berlin

Berlin  
1965

Digitized by the Internet Archive  
in 2026



Dekan: Professor Dr. Wetzel  
Referent: Professor Dr. Behrens  
Korreferent: Professor Dr. Dr. Dr. Kosiol

Tag der mündlichen Prüfung: 2. Mai 1967

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                       | Seite |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I. Einleitung                                                                                                         | 4     |
| II. Betriebliche Planung und Standortwahl                                                                             | 9     |
| A. Betriebliche Planung und Entscheidung                                                                              | 9     |
| 1. Planung und Wirtschaftsordnung                                                                                     | 9     |
| 2. Planung als Entscheidungsvorbereitung                                                                              | 11    |
| 3. Die Ausgestaltung der betrieblichen Zielfunktion                                                                   | 15    |
| B. Grundzüge industrieller Standortplanung                                                                            | 19    |
| 1. Ausgangspunkte der Erörterung                                                                                      | 19    |
| 2. Standort und Standortfaktoren                                                                                      | 21    |
| 3. Die Bestimmung des optimalen Standorts                                                                             | 25    |
| III. Gesamtwirtschaftliche Gestaltung und Raumwirtschaftspolitik                                                      | 28    |
| A. Gesamtwirtschaftliche Gestaltung als staatliche Wirtschaftspolitik                                                 | 28    |
| 1. Wirtschaftspolitik und Marktwirtschaft                                                                             | 28    |
| 2. Träger der Wirtschaftspolitik bei einem föderalistischen Staatsaufbau                                              | 30    |
| a) Das Verhältnis Zentralstaat - Gliedstaaten                                                                         | 30    |
| b) Die Möglichkeiten einer Wirtschaftspolitik von Gliedstaaten und Gemeinden                                          | 32    |
| 3. Wirtschaftspolitische Ziele und Mittel                                                                             | 37    |
| B. Grundzüge der Raumwirtschaftspolitik                                                                               | 41    |
| 1. Begriffslegung                                                                                                     | 41    |
| a) Räumliche Wirtschaftspolitik                                                                                       | 41    |
| b) Regionale Wirtschaftspolitik                                                                                       | 42    |
| c) Räumliche Strukturpolitik                                                                                          | 45    |
| d) Raumwirtschaftspolitik                                                                                             | 46    |
| 2. Die Notwendigkeit der Raumwirtschaftspolitik                                                                       | 49    |
| 3. Die Aufgaben der Raumwirtschaftspolitik                                                                            | 51    |
| 4. Die Mittel der Raumwirtschaftspolitik                                                                              | 54    |
| IV. Die Bedeutung der Raumwirtschaftspolitik für die betriebliche Standortplanung                                     | 56    |
| A. Finanzausgleich und betriebliche Standortplanung                                                                   | 56    |
| 1. Der Begriff des Finanzausgleichs                                                                                   | 57    |
| 2. Der aktive Finanzausgleich                                                                                         | 59    |
| 3. Die Auswirkungen der Finanzausgleichsregelungen auf die Einnahmen- und Ausgabengestaltung der Länder und Gemeinden | 65    |

|                                                                                                     | Seite   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| a) Die Haushaltswirtschaft der Länder                                                               | 65      |
| b) Die kommunale Finanzwirtschaft                                                                   | 71      |
| 4. Die Einnahmengestaltung als Mittel der Raumwirtschaftspolitik                                    | 78      |
| a) Die Veränderung der Realsteuerbelastung                                                          | 79      |
| b) Die Bedeutung der Finanzausweisungen                                                             | 88      |
| 5. Die Ausgabengestaltung als Mittel der Raumwirtschaftspolitik                                     | 91      |
| a) Die Bedeutung der Verwaltungsausgaben                                                            | 91      |
| b) Räumliche Unterschiede der Ausgaben-gestaltung                                                   | 92      |
| c) Soziale Kosten und besondere Verwaltungsausgaben                                                 | 100     |
| 6. Der Standortfaktor "kommunale Finanz-politik"                                                    | 110     |
| <br>B. Verkehrstarifpolitik und betriebliche Standortplanung                                        | <br>119 |
| 1. Verkehr und Verkehrsträger                                                                       | 120     |
| 2. Verkehrspolitik                                                                                  | 124     |
| 3. Gemeinwirtschaftlichkeit im Ver-kehrswesen                                                       | 127     |
| 4. Der Verkehrstarif der Eisenbahn im Dienste der Raumwirtschaftspolitik                            | 130     |
| a) Die Pflicht der Veröffentlichung der Tarife                                                      | 130     |
| b) Die Tarifgleichheit im Raum                                                                      | 131     |
| c) Die Einführung einer Tarifstaffelung                                                             | 132     |
| d) Die Gewährung von Ausnahmetarifen                                                                | 135     |
| 5. Die Bedeutung räumlicher Transport-kostendifferenzierungen für die be-triebliche Standortplanung | 136     |
| <br>V. Zusammenfassung                                                                              | <br>144 |
| VI. Literaturzusammenstellung                                                                       | 146     |

## . Einleitung

Inhalt der vorliegenden Arbeit ist die Erörterung des Einflusses der raumwirtschaftspolitischen Maßnahmen auf die Standortwahl der Betriebe. Diese Erörterung wird unternommen unter der Berücksichtigung der neueren Entwicklungen in der Diskussion um einzelne wichtige Bereiche der Raumwirtschaftspolitik, für die selbst jedoch keine Darstellung bis ins einzelne, sondern nur ein kurzer Überblick gegeben werden kann. Ausgangspunkt bildet die Frage nach dem Einfluß, der von den Maßnahmen der Raumordnung auf die Standortwahl der Industriebetriebe ausgeht. Diese Frage, von Vertretern der Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik häufig aufgeworfen, wird hineingestellt in den Problemkreis "Standort", wie er sich aus der Sicht des industriellen Einzelbetriebes ergibt.

Die bisherigen Ansätze zur Entwicklung einer besonderen industriellen Standortlehre sind indessen wenig befriedigend und geben keine ausreichende Grundlage zu einer Einordnung und Beurteilung der von raumwirtschaftspolitischen Maßnahmen ausgehenden Standortwirkungen. Die Möglichkeit hierzu bietet jedoch die von Behrens vorgelegte Standortlehre<sup>1)</sup>, die bereits Hinweise auf die betriebswirtschaftliche Bedeutung der Raumwirtschaftspolitik enthält und deren Aussagen gemäß der Anlage als "allgemeiner Standortbestimmungslehre" auch für den speziellen Wirtschaftszweig Industrie Geltung besitzen. Im Gegensatz zu der "Reinen Theorie", zu der sich die Standortüberlegungen Webers entwickelten<sup>2)</sup>, stellt die Standortlehre Behrens' eine empirisch-

---

1) Behrens, Karl Christian: Allgemeine Standortbestimmungslehre (mit einem Anhang über Raumordnung). Köln und Opladen 1961.

2) Weber, Alfred: Über den Standort der Industrien.  
1. Teil: Reine Theorie des Standorts. Tübingen 1909.

realistische Analyse" <sup>1)</sup> der betrieblichen Standortfrage dar. Das Wort "empirisch-realistisch" soll keinesfalls zum Ausdruck bringen, daß dem Empirismus in klassischer Ausprägung gefolgt wird, indem die Beobachtung von Geschehnissen als einzige Quelle angesehen, indem allein die Erfahrung zur Grundlage der Erkenntnis gemacht wird <sup>2)</sup> und Satzsysteme nur induktiv aus ihr abgeleitet werden. Es geht vielmehr darum, daß gewonnene Erkenntnisse, Aussagen über Ordnungen und Zusammenhänge in der Wirklichkeit, an dieser in ihrem Wahrheitsgehalt, in ihrer Anwendbarkeit überprüft werden <sup>3)</sup>. In der Konfrontation der Ergebnisse mit der Wirklichkeit liegt für diese erkenntnistheoretisch-methodologische Richtung der Schwerpunkt, und der in jenen Worten zum Ausdruck kommende pragmatische Aspekt wissenschaftlichen Bemühens entspricht der Auffassung, daß Wissenschaft, insbesondere die vom wirtschaftlichen Handeln, teleologischen Charakters ist. "Jede Wissenschaft dient letztlich der Bewältigung von Lebensaufgaben, vor die sich der Mensch in seinem Dasein gestellt sieht" <sup>4)</sup>.

- 
- 1) Behrens, Karl Christian: a.a.O., S. 33.
  - 2) Vgl. Eisler, Rudolf: Wörterbuch der philosophischen Begriffe. 4. Auflage, 1. Band, Berlin 1927, S. 335.
  - 3) Es gilt also, "befriedigende Erklärungen" zu gewinnen - mit dem Hinweis, "daß die befriedigsten Erklärungen die am strengsten prüfbaren und am strengsten geprüften sind". Popper, Karl R.: Die Zielsetzung der Erfahrungswissenschaften. In: Theorie und Realität. Ausgewählte Aufsätze zur Wissenschaftslehre der Sozialwissenschaft. Hrsg. von Hans Albert. Tübingen 1964, S. 85.
  - 4) Kosiol, Erich: Betriebswirtschaftslehre und Unternehmensforschung. Eine Untersuchung ihrer Standorte und Beziehungen auf wissenschaftstheoretischer Grundlage. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft. 34. Jahrgang, 1964, S. 744. Jöhr und Singer nennen, wenn ihnen hier auch nicht zugestimmt werden kann, als Ausnahmen beispielsweise die Astronomie, die Urgeschichte und die Kunstwissenschaft, die "im wesentlichen unabhängig von praktischen Gesichtspunkten die Geheimnisse der Welt, des Menschen oder bestimmter menschlicher Schöpfungen zu erhellen versuchen". Jöhr, W.A. und H.W. Singer: Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik. Göttingen 1957, S. 17.

Was als Inhalt der vorliegenden Untersuchung genannt ist, stellt nichts anderes dar als die nähere Betrachtung bestimmter gesamtwirtschaftlicher Vorgänge vom Betriebe, von der Betriebswirtschaftslehre aus. Die Berechtigung hierzu, sogar die Notwendigkeit, ergibt sich aus dem Erkenntnisobjekt der Betriebswirtschaftslehre, dem Wirtschaften in Betrieben; da sich alles Wirtschaften in Betrieben und durch Betriebe vollzieht, ist "auf diese Weise die gesamte Wirtschaft ohne Begrenzung in spezifischer Weise erfaßt"<sup>1)</sup>.

"Wenn der Betriebswirtschaftler daher von universalen Tatbeständen ausgeht, will er ... ihre Ausstrahlungen bis in die Zellen der Wirtschaft verfolgen"<sup>2)</sup>.

Eine erschöpfende, alle Aspekte gebührend berücksichtigende Untersuchung des Verhältnisses von "Standort und Standortplanung" zu "Raum und Raumwirtschaftspolitik" geben zu wollen, ist jedoch angesichts der dazu bisher vorliegenden mannigfachen, nur zu oft voneinander abweichenden und auch im Widerspruch zueinander stehenden Aussagen schwierig; eine einzige, alle diese unterschiedlichen, vielfältigen Aussagen zur Einheit bringende Aussage gewinnen zu wollen, ist nahezu unmöglich. Das Ziel kann nur so weit gesteckt werden, dem gestellten Thema einen Rahmen zu geben, auf Zusammenhänge anhand einiger Beispiele hinzuweisen und Antwort zu geben auf die Frage nach dem Grad und damit der Wirksamkeit der Verknüpfung von betrieblicher Standortpolitik und einzelnen Maßnahmen aus dem Bereich der Raumordnung.

Die Untersuchung läßt sich von der Überzeugung leiten, daß eine zureichende Grundlegung des Themas mit dem Inhalt erforderlich ist, die Frage nach der Art und Wirksamkeit staatlicher Beeinflussung der einzelwirtschaftlichen Standortplanung in den größeren Bereich der betrieblichen Planung und gesamtwirtschaftlichen

- 
- 1) Kosiol, Erich: Betriebswirtschaftslehre und Unternehmensforschung, a.a.O., S. 751.
  - 2) Kosiol, Erich: Erkenntnisgegenstand und methodologischer Standort der Betriebswirtschaftslehre. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft. 31. Jahrgang, 1961, S. 134.

Gestaltung einzuordnen. Innerhalb der betrieblichen Planung wendet sich die Erörterung namentlich den grundlegenden Fragen der Informationsbeschaffung und Erwartungsbildung sowie der Bestimmung des Ziels oder der Ziele zu, die der Betrieb anstrebt.

Für die staatliche Wirtschaftspolitik - allerdings im weitesten Sinne, indem zunächst auch die Raumwirtschaftspolitik erfaßt wird - bedeutet das Wort "politisch" dagegen Tätigkeit, Handeln, heißt "Politik" Gestaltung und Formung. Deshalb steht im Mittelpunkt der Erörterung das Instrumentale, der Einsatz von Mitteln, im Rahmen der Raumwirtschaftspolitik dann derjenigen Mittel, die Einfluß auf die betriebliche Standortplanung ausüben sollen. Vorangehen würde die Frage nach der zur Zeit gegebenen Situation und die Gegenüberstellung von gegebener Situation und den Vorstellungen, die der Träger der Politik von einer "Ordnung" der Wirtschaft hat. Es würde aber zu weit führen, im Rahmen der vorliegenden Arbeit über kurze Andeutungen hinauszugehen. Näher behandelt werden muß hingegen - wenn zunächst auch weiterhin vereinfachend vom "Staat" gesprochen wird - die Frage nach dem Träger der Raumwirtschaftspolitik. Sie ist berechtigt und von Bedeutung, da eine konkrete Situation - die Verhältnisse der Bundesrepublik Deutschland - zugrundegelegt wird, also die Verhältnisse eines Staates, der eine föderative Gestaltung aufweist. Auf diese, vor allem auf die Ausfüllung des Verfassungsrechts durch die Wirklichkeit, wird besonders hingewiesen, um die Stellung der Bundesländer im Rahmen der Raumwirtschaftspolitik, namentlich aber die Stellung und den möglichen raumwirtschaftlichen Aktionsbereich der Gemeinden aufzuzeigen, die schließlich alles räumliche Geschehen in ihr Hoheitsgebiet erfassen.

Die Grundlegung wird zeigen, daß die jeweilig angeschnittenen Probleme auch Probleme sind, die für das gewählte Thema auftreten. So ist beispielsweise die

Wirtschaftsordnung einer Volkswirtschaft für den Spielraum betrieblicher Planung wie für die Möglichkeit des Staates zur Beeinflussung dieser Planung von grundlegender Bedeutung, ebenso sind die für die staatliche Wirtschaftspolitik bedeutsamen Fragen der Mittelwahl oder Trägerschaft in gleicher Weise auch die Probleme der Raumwirtschaftspolitik.

Eine grundlegende Erörterung, soweit sie infolge der Komplexität der Probleme diesen Charakter überhaupt haben kann, soll aber auch Ausgangspunkt dafür sein, für wichtige Begriffe eine Fassung zu finden und die Möglichkeiten zu erschließen, viele im Verlauf der Untersuchung auftretenden Fragen durch eine Bezugnahme auf die Ergebnisse dieser Grundlegung sogleich zu beantworten oder Teilprobleme von dieser Grundlegung her besser zu erfassen.

## II. Betriebliche Planung und Standortwahl

### A. Betriebliche Planung und Entscheidung

#### 1. Planung und Wirtschaftsordnung

Planung ist zunächst "jedes Vorausdenken für die Zukunft schlechthin"<sup>1)</sup>. Sie dient der Vorbereitung von Handlungen<sup>2)</sup>, wenn diese Handlungen sich nach dem Rationalprinzip vollziehen, so daß Zukunftsbezogenheit und Rationalität die wesentlichen Merkmale der Planung bilden<sup>3)</sup>. So "wie jedes sinnvolle Handeln in der Gegenwart nur möglich ist, wenn es vorher geistig erfaßt und vorbereitet wurde, so stehen auch sinnvolle künftige Handlungen unter der Bedingung, daß sie zu einem vorherigen Zeitpunkt durchdacht und zum Teil auch festgelegt werden"<sup>4)</sup>.

---

1) Adamowsky, Siegmund: Langfristige und kurzfristige Planung. In: Unternehmensplanung. Hrsg. von Klaus Agthe und Erich Schnauffer. Baden-Baden 1963, S. 23. Zum Begriff der Planung vgl. u.a. auch Weber, Helmut: Die Planung in der Unternehmung. Nürnberger Abhandlungen zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 19. Berlin 1963, S. 27 f.; Kortzfleisch, Gert von: Zum Wesen der betriebswirtschaftlichen Planung. In: Betriebswirtschaftliche Planung in industriellen Unternehmungen. Festgabe für Theodor Beste. Hrsg. von Josef Ries und Gert von Kortzfleisch. Berlin 1959, S. 9 ff.

Die Planung wird meist der Improvisation gegenübergestellt, die dadurch gekennzeichnet ist, "daß die Handlungsweise in bezug auf eine bereits eingetretene und auf die Ergreifung von Maßnahmen drängende Situation diktiert wird". Koch, Helmut: Unternehmensplanung und ihre Bedeutung. In: Unternehmensplanung. Hrsg. von Klaus Agthe und Erich Schnauffer. Baden-Baden 1963, S. 3.

2) Vgl. Möller, Hans: Staatliche Wirtschaftsplanung in der Wettbewerbswirtschaft. In: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Erwin von Beckerath zum 75. Geburtstag. Hrsg. von Norbert Aloten, Wilhelm Krelle, Hans Möller, Fritz Neumark. Tübingen 1964, S. 550.

3) Vgl. Grochla, Erwin: Betriebliche Planung. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. 8. Band, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1964, S. 315.

4) Wittmann, Waldemar: Unternehmung und unvollkommene Information. Köln und Opl den 1959, S. 335.

Die besondere und immer größer werdende Bedeutung der Planung von Tätigkeiten im Bereich Wirtschaft<sup>1)</sup> erklärt sich aus der Knappheit der Mittel, die den als "unendlich" charakterisierten menschlichen Bedürfnissen gegenüberstehen, so daß Wahlhandlungen im Hinblick auf diese knappen Mittel erforderlich werden. Was Planung in dieser wirtschaftlichen Wirklichkeit darstellt, weist indessen erhebliche Unterschiedlichkeiten auf, die sich zunächst in der Frage nach dem Träger und dem Objekt der Planung zusammenfassen lassen. Da alles Wirtschaften sich in Betrieben und durch Betriebe vollzieht, rationales Handeln aber stets "plan-voll" ist, sind die Träger einer Planung zunächst die Planungsinstanzen in den einzelnen Betrieben selbst, so daß unabhängig erstellte Einzelpläne entsprechend der Zahl der Betriebe bestehen. Die betrieblichen Größen (z.B. Absatzmengen) sind aber, wenn alles Wirtschaften sich nur in Betrieben vollzieht, auch zugleich und immer Objekt der Planung. Eine Änderung kann nur in der Änderung der Trägerschaft der Planung eintreten, wie es zum Beispiel geschieht, wenn die Betriebsplanung nicht mehr den Betrieben überlassen, sondern vom Staat übernommen wird.<sup>2)</sup> Dadurch wird die Frage nach dem Planungsträger letztlich zur Frage nach dem Wirtschaftssystem, nach dem Ordnungsprinzip der Volkswirtschaft.

- 
- 1) Sie hat weitgehend die "Trial-and-error-Methode" verdrängt. Vgl. Leontief, Wassily: Anatomie der Planung. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Hrsg. von Heinz-Dietrich Ortlieb. Tübingen 1964, S. 53. Grochla betont außerdem, "daß die Bedeutung der Planung des Wirtschaftsprozesses um so größer ist, je ungleichmäßiger sich dessen Ablauf vollzieht..." Grochla, Erwin: Das Problem der optimalen Unternehmungsplanung. In: Gegenwartsfragen der Unternehmung. Offene Fragen der Betriebswirtschaftslehre. Festschrift zum 70. Geburtstag von Fritz Henzel. Hrsg. von Bernhard Bellinger. Wiesbaden 1961, S. 65 f.
- 2) Vgl. Grochla, Erwin: Betrieb und Wirtschaftsordnung. Das Problem der Wirtschaftsordnung aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Volks- und betriebswirtschaftliche Schriftenreihe der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin, Heft 3. Berlin 1954, S. 23.

Die Wirtschaftsordnung der Verkehrswirtschaft, Marktwirtschaft, oder wie man sie auch nennen mag, stellt zwar, so wie insbesondere Eucken sie formulierte, eine Gestaltungsform idealtypischer Art dar, doch soll sie zunächst den folgenden Erörterungen zugrundegelegt werden; denn eine "gedankliche Vereinfachung der Wirklichkeit ermöglicht erst die rationale Durchdringung der verwickelten Zusammenhänge"<sup>1)</sup>. In dieser Wirtschaftsordnung, dem Rahmen für das Handeln der Betriebe, ist gewährleistet, daß Planung und Durchführung der betrieblichen Leistungserstellung für den Markt in Selbständigkeit und Eigenverantwortung erfolgen und die Daten des Marktes, die Preise, Grundlage der Betriebsplanung bilden. Das Marktgeschehen zeigt ein freies, die Preise der Güter bestimmendes Spiel von Angebot und Nachfrage, die Funktion des Marktes besteht in der Koordinierung der vielen Einzelpläne, "die in der Weise erfüllt wird, daß bei Disproportionalitäten zwischen den Plänen der einzelnen Wirtschaftssubjekte die einen Überraschungsvorteil erleben und bestrebt sind, sie auszunutzen, während andere Überraschungsnachteile erleiden, die sie in Zukunft zu vermeiden suchen"<sup>2)</sup>.

## 2. Planung als Entscheidungsvorbereitung

Die Verbindung mit dem Markt gibt dem Betrieb zusammen mit einer Berücksichtigung von Daten aus dem Betriebsbereich die für die Durchführung einer Planung erforderlichen Informationen<sup>3)</sup>. Diese bilden, aus der Zukunftsbezogenheit der Planung heraus, die Grundlage der Erwartungen, d.h. der Einschätzungen und Vorstellungen des

---

1) Kosiol, Erich: Modellanalyse als Grundlage unternehmerischer Entscheidungen. In: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung. N.F., 13. Jahrgang, 1961, S. 319.

2) Möller, Hans: a.a.O., S. 563.

3) Es ist nicht nur ein Aufnehmen, sondern auch ein Ermitteln, ein Suchen erforderlich. Vgl. Rosenstock, Hans Adolf: Die Entscheidung im Unternehmungsge-  
schehen. Bern 1963, S. 92.

Planenden im Planungszeitpunkt über künftige Situationen und Entwicklungen im Betriebs- und Marktbereich<sup>1)</sup>.

Erwartungen können mehr oder weniger ungewiß sein. Der Grad der Ungewißheit steht in Abhängigkeit von Art, Umfang und Qualität der vorliegenden Informationen<sup>2)</sup>, die einen bestimmten Wissensstand darstellen. "Wissen" bedeutet hier also nicht nur sicheres, keinen Zweifeln ausgesetztes, "echtes" Wissen. Die Kenntnisse des Planungssubjektes über das, was Situationen der Gegenwart sind oder was der Vergangenheit angehört, sind unzureichend, lückenhaft, so daß der Fall eines unvollkommenen Wissens — bzw. Informationsstandes der Regelfall ist<sup>3)</sup>. Nicht nur dadurch

- 1) Vgl. Agthe, Klaus: Das Problem der unsicheren Erwartungen bei unternehmerischen Planungen und Entscheidungen. In: Unternehmensplanung. Hrsg. von Klaus Agthe und Erich Schnauffer. Baden-Baden 1963, S. 85. Die Einengung des Begriffs "Information" als Auskunft oder Nachricht über Daten (Gegebenheiten) der Vergangenheit und Gegenwart erfolgt in Anlehnung an den Wortursprung. Vgl. Loitlsberger, Erich: Zum Informationsbegriff und zur Frage der Auswahlkriterien von Informationsprozessen. In: Empirische Betriebswirtschaftslehre. Festschrift für Leopold L. Illetschko. Hrsg. von Erich Loitlsberger. Wiesbaden 1963, S. 117. Grochla spricht von "Zukunftsdaten", die sich zusammen mit Vergangenheits- und Gegenwartsdaten zu Informationen formen. Es ist ungewiß, ob er mit "Zukunftsdaten" den Extremfall eines in Zukunft mit Bestimmtheit eintretenden Ereignisses erfassen will. Grochla, Erwin: Betriebliche Planung, a.a.O., S. 3. Es ist hier nicht möglich, näher darauf einzugehen resp. überhaupt Stellung zu der bestehenden Begriffsmannigfaltigkeit zu nehmen.
- 2) bei einem ernannten Informationsgrad vergrößern sich auch die Voraussagemöglichkeiten. Vgl. Pöhlmann, Gerhard: Der Prozeß der Unternehmensführung. Die Unternehmung im Markt, Band 11, Berlin 1964, S. 61.
- 3) Vgl. Chorafas, D.M.: Nouvelles Méthodes d'analyse économique. Simulation, jeux d'entreprise, modèles de gestion, analyse microéconomique, études macroéconomique. Paris 1963, S. 151; Pöhlmann, Gerhard: a.a.O., S. 60 f. Gäfgen betont, "daß eine Entscheidung niemals auf Grund einer vollkommenen Kenntnis der 'wahren Welt' gefällt wird, sondern auf Grund der Vorstellungen des Entscheidungssubjektes von der Außenwelt". Gäfgen, Gérard: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidungen. Untersuchungen zur Logik und ökonomischer Bedeutung des rationalen Handelns. Tübingen 1963, S. 34.

vermindert, ist der Grad der Gewißheit der Erwartungen zusätzlich noch abhängig von der Länge des Planungszeitraumes<sup>1)</sup> und "von der Art und Struktur des Geschehniskomplexes, auf den sich die Erwartungen beziehen"<sup>2)</sup>. Schließlich dürfen Beschaffung und Aufbereitung des Informationsmaterials, vor allem aber die Erwartungsbildung, nicht unabhängig vom "Grade der intellektuellen Fähigkeiten der Person"<sup>3)</sup>, d.h. des Planenden, gesehen werden.

Das Überwiegen "mehrwertiger"<sup>4)</sup>, "mehrdeutiger"<sup>5)</sup> Erwartungen macht es dem Betrieb zur Aufgabe, eine Verbesserung des Informationsstandes im Wege der Auswertung und Analyse der Informationen mit Hilfe adäquater Verfahrenstechniken herbeizuführen<sup>6)</sup>. Es ist

- 1) Vgl. Nataf, J.: La programmation à long terme. Rapport de la Commission des Etudes Economiques et Financières. In: Economie et Comptabilité, gestion des entreprises. Année 18, 1964, S. 3669. Lenk betont: "Wenn ein Unternehmer heute entscheidet, eine neue Fabrik zu errichten oder seine bestehenden Fabrikationsanlagen mit größeren Investitionen zu erweitern, so weiß er aus Erfahrung, daß er die Produktion in diesen Anlagen bestenfalls in zwei bis drei Jahren wird aufnehmen können. Fünf Jahre zwischen dem Zeitpunkt der ersten Vorstellungen und der endgültigen Inbetriebstellung der neuen Anlagen stellten keineswegs etwas Außergewöhnliches dar". Lenk, Maximilian: Die Bedeutung und Möglichkeiten von Wirtschaftsprognosen für gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Entscheidungen. In: Neue Betriebswirtschaft. 17. Jahrgang, 1964, S. 202.
- 2) Angermann, Adolf: Entscheidungsmodelle. Frankfurt am Main 1963, S. 20.
- 3) Wittmann, Waldemar: a.a.O., S. 83. Vgl. Biermann, Harold Jr. and Alan K. McAdams: Financial Decisions and New Decision Tools. In: Financial Executive. Mai 1964, S. 23.
- 4) Albach, Horst: Wirtschaftlichkeitsrechnen bei unsicheren Erwartungen. Köln und Opladen 1959, S. 4; Grochla, Erwin: Betriebliche Planung, a.a.O., S. 317.
- 5) Wittmann, Waldemar: a.a.O., S. 34.
- 6) Vgl. Gerfin, Harald: Langfristige Wirtschaftsprognose. Tübingen, Zürich 1964, S. 2; Knight, Frank H.: Risk, Uncertainty and Profit. Boston and New York 1921. Für eine "gute" Entscheidung ist Voraussetzung das Herausarbeiten "bester" Alternativlösungen. Vgl. Rosenstock, Hans Adolf: a.a.O., S. 67. Vgl. Le Breton, Preston P. and Dale A. Henning: Planning Theory. Englewood Cliffs, N.J., 1961, S. 18.

nur eine Verbesserung möglich - allerdings stets mit einem Blick nach den dabei entstehenden Kosten hin -, die Gewinnung von Material, das jede Ungewißheit über das Eintreten künftiger Ereignisse ausschließt, ist eine nicht zu bewältigende Aufgabe; ein Rest von Ungewißheit wird trotz aller Bemühungen bestehen bleiben<sup>1)</sup>, so daß auch "die verschiedenen als glaubhaft angesehenen Datenkonstellationen im Einzelfall nicht exakt, sondern bestenfalls innerhalb einer gewissen 'Bandbreite' oder eines 'Streubereiches' feststellbar"<sup>2)</sup> sind. Das Bemühen wird aber stets dahin gehen, Zukunftsaussagen zu erhalten, die "sowohl über inhaltliche Stärke als auch über größte Wahrscheinlichkeit verfügen", obwohl beides zugleich nicht zu erreichen sein wird, so daß "wissenschaftliche Vorausberechnungen auf lange Sicht immer eher Projektionen als Prognosen darstellen; zugunsten der Sicherheit müssen die Stärke der Aussage einschränkende Qualifikationen vorgenommen werden"<sup>3)</sup>.

Unter den erwarteten Situationen finden Feststellung und Bewertung der mit den alternativen Situationen jeweils gegebenen Konsequenzen statt<sup>4)</sup>, so daß schließlich eine Entscheidung getroffen werden kann. Damit ist auch der Bereich der Planung abgesteckt: die Entscheidung, verstanden als Wahlhandlung zwischen zwei oder mehr Alternativen<sup>5)</sup>, ist nicht mehr Planungsinhalt.

1) Vgl. Grochla, Erwin: Betriebliche Planung, a.a.O., S. 316. Wittmann steht deshalb der Möglichkeit einer allgemeinen Lösung des Entscheidungsproblems unter Ungewißheit skeptisch gegenüber. Vor allem der psychologische Teil der Entscheidung, die Berücksichtigung des künftigen Verhaltens der Marktpartner und Konkurrenten, die Durchdringung der jeweiligen Betriebs- und Marktsituation usw. sind Faktoren, die entscheidend diese allgemeine Lösung verhindern. Vgl. Wittmann, Waldemar: Ungewißheit und Planung. In: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung. N.F., 10. Jahrgang, 1958, S. 504; vgl. auch Busse von Colbe, Walther: Entwicklungstendenzen in der Theorie der Unternehmung. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft. 34. Jahrgang, 1964, S. 623.

2) Heinen, Edmund: Die Zielfunktion der Unternehmung. In: Zur Theorie der Unternehmung. Festschrift für Erich Gutenberg. Hrsg. von Helmut Koch. Wiesbaden 1962, S. 29.

3) Gerfin, Harald: a.a.O., S. 15.

4) Vgl. Gäfgen, Gérard: a.a.O., S. 98.

5) Vgl. Albers, Henry H: Organized Executive Action: Decision-Making, Communication, and Leadership. New York, London 1961, S. 201.

Im Gegensatz zu Koch, der sie als "System von Entscheidungen"<sup>1)</sup> definiert, oder zu Grochla, der sie als "geistigen Prozeß von Überlegungen und Entscheidungen"<sup>2)</sup> bezeichnet, wird Planung somit als Entscheidungsvorbereitung verstanden, welcher der eigentliche Entscheidungsprozeß folgt<sup>3)</sup>. Für die Praxis bestehen jedoch kaum Grenzen. "Von allen denkbaren Alternativen werden nur die wirklich relevanten in die Betrachtung einbezogen. Damit wird schon eine Vorentscheidung getroffen. Aber selbst eine beschränkte Anzahl von Alternativen wird meist nicht in voller Konsequenz durchgeplant ...<sup>4)</sup>.

### 3. Die Ausgestaltung der betrieblichen Zielfunktion

Betriebliches Planen und Entscheiden geht davon aus, daß ein bestimmtes Problem, d.h. "eine der Lösung harrende Fragestellung"<sup>5)</sup>, gegeben ist, so daß nach seiner Feststellung und Abgrenzung die Ausrichtung und Aufbereitung des Informationsmaterials auf dieses Problem hin erforderlich ist. Hierfür wählt Zimmermann die Bezeichnung "Einflußgrößenrechnung"<sup>6)</sup>.

---

1) Koch, Helmut: Betriebliche Planung. Grundlagen und Grundfragen der Unternehmungspolitik. Die Wirtschaftswissenschaften, Reihe A, Nr. 4. Wiesbaden 1961, S. 9.

2) Grochla, Erwin: Das Problem der optimalen Unternehmensplanung, a.a.O., S. 65.

3) Vgl. Weber, Helmut: Die Spannweite des betriebswirtschaftlichen Planungsbegriffes. In: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung. 16. Jahrgang der Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung. N.F., 1964, S. 723; Rosenstock, Hans Adolf: a.a.O., S. 68.

Für Gäfen beginnt mit der Entscheidung erst der Bereich der Planung: "Planung befaßt sich nicht nur mit der Entscheidung, sondern auch zu einem erheblichen Teil mit der Niederlegung von Anweisungen und der Organisierung von Maßnahmen zur Durchführung eines einmal gefällten Entschlusses. (In der betriebswirtschaftlichen Literatur wird unter Planung sogar nur diese Planungsstufe verstanden.)" Gäfen, Gérard: a.a.O., S. 101.

Hier soll der Plan, das Ergebnis der Planung und Entscheidung, die Grundlage des betrieblichen Handelns bilden.

4) Agthe, Klaus: a.a.O., S. 83.

5) Rosenstock, Hans Adolf: a.a.O., S. 77.

6) Zimmermann, Hans-Jürgen: Mathematische Entscheidungsforschung und ihre Anwendung auf die Produktionspolitik. Berlin 1963, S. 13.

Dabei geht es - wie im Vorangegangenen - nicht um die alltäglichen, routinemäßigen Planungen und Entscheidungen, sondern um die Vorbereitung von "echten" Entscheidungen mit Problemen, "die entweder ihrer Natur nach einmalig sind oder doch stets in wesentlichen unterschiedlichen Erscheinungsformen und Entscheidungsbedingungen auftreten"<sup>1)</sup>.

Der Problemfeststellung und der Herausarbeitung von alternativen Lösungen folgt die Auswahl der optimalen Problemlösung, und zwar durch Entscheidung im Hinblick auf die Zielvorstellung des Betriebes und unter Berücksichtigung der vorhandenen bzw. beschaffbaren Mittel<sup>2)</sup>. Diese Zielvorstellung ist wiederum auch von maßgebendem Einfluß auf die Wahl eben dieser einzusetzenden Mittel, mit denen das Ziel erreicht werden soll. Ausgangspunkt für die Problemlösung und den Mitteleinsatz bildet demnach die Bestimmung des Ziels oder der Ziele des Betriebes (Zielfunktion). Diese sind es, welche die Gründe beinhalten, "daß eine Unternehmung errichtet wird"<sup>3)</sup>, "welche die Verhaltensweise einer Unternehmung grundsätzlich beeinflussen"<sup>4)</sup> und die in "Willenskundgebungen, Festlegungen der allgemeinen Grundrichtung für die Arbeit in Betrieb und Markt"<sup>5)</sup> zum Ausdruck kommen. Für die vorliegende Untersuchung stellt sich die Frage, ob es innerhalb dieser Ziele für jeden Betrieb ein oberstes

- 
- 1) Kloidt, Heinrich, Hans-Achim Dubberke und Jürgen Göldner: Zur Problematik des Entscheidungsprozesses. In: Organisation des Entscheidungsprozesses. Hrsg. von Erich Kosiol. Veröffentlichungen des Instituts für Industrieforschung der Freien Universität Berlin, Band 4. Berlin 1959, S. 16.  
Ansoff unterscheidet zwischen "day-to-day or current decisions-making" und "deliberate or planned decision-making". Ansoff, Igor H.: Planning as a Practical Management Tool. In: Financial Executive. Juni 1964, S. 35.
  - 2) Vgl. Stärkle, R.: Der Entscheidungsprozeß in der Unternehmungsorganisation. In: Die Unternehmung. Schweizerische Zeitschrift für Betriebswirtschaft. 17. Jahrgang, 1963, S. 13 f.
  - 3) Heinen, Edmund: a.a.O., S. 11.
  - 4) Ebenda.
  - 5) Sandig, Kurt: Die Führung des Betriebes. Betriebswirtschaftspolitik. Stuttgart 1963, S. 20.

Ziel gibt, dem alle anderen Ziele, die z.B. bezüglich Umsatz, Liquidität, Marktanteil usw. bestehen, untergeordnet sind<sup>1)</sup>, und wie dieses Ziel formuliert werden kann<sup>2)</sup>. Für Bidlingmaier setzt das Unternehmerhandeln "- wie das Handeln schlechthin - denknotwendig einen höchsten, verhaltensdeterminierenden Grund voraus ..." <sup>3)</sup>

Die Diskussion um ein oberstes Ziel<sup>4)</sup>, das zugleich den Ausgangspunkt einer Theorie der Unternehmung bildet<sup>5)</sup>, ist in neuerer Zeit in Monographien und Beiträgen zur Theorie der Entscheidung oder der Unternehmung wieder aufgelebt und hat zu eindringlichen Fragestellungen insbesondere im Hinblick auf den Realitätsgehalt der in den Entscheidungsmodellen bisher angenommenen Handlungsmaxime der Gewinnmaximierung ge-

- 
- 1) Vgl. White, Michael C.: Multiple Goals in the Theory of the Firm. In: Boulding, Kenneth E. and W. Allen Spivey: Linear Programming and the Theory of the Firm. New York 1960, S. 186.
  - 2) Das Ziel einer Organisation und eines Unternehmers kann beispielsweise hierbei recht unterschiedlich sein. Simon weist darauf hin, daß dieser Unterschied von der "klassischen" Theorie der Unternehmung nicht gemacht wird. Simon, Herbert A.: On the Concept of Organizational Goal. In: Administrative Science Quarterly. Juni 1964, S. 1 ff.
  - 3) Bidlingmaier, Johannes: Unternehmerziele und Unternehmerstrategien. Band VIII der Studienreihe Betrieb und Markt, hrsg. von Karl Christian Behrens. Wiesbaden 1964, S. 78.
  - 4) Wenn ein derartiges oberstes Ziel angenommen wird, so könnte die anstehende Auswahl der für den Betrieb optimalen Problemlösung unter Zugrundelegung dieses Ziels vorgenommen werden. Wie gezeigt wurde, stehen die Problemlösungen jedoch unter Erwartungen mit einer mehr oder weniger großen Ungewißheit. Es stellt sich daher die Frage, wie unter den erwarteten künftigen Situationen und Entwicklungen, die ungewiß sind, nach Maßgabe des angezeigten Ziels gewählt werden soll, ob - z.B. im Streben nach Gewinnmaximierung - "der Gewinn, sei er nun gemessen durch Grenzkosten und Grenzerträge oder durch den Gewinnaufschlag auf die Vollkosten, unter unsicheren Erwartungen überhaupt maximiert werden kann". Albach, Horst: a.a.O., S. 129. Es kann hier vor allem auf die Ausführungen Bidlingmaiers verwiesen werden, der sich um eine Abgrenzung und Lösung des Problems bemüht hat. Bidlingmaier, Johannes: a.a.O., S. 47.
  - 5) Vgl. Heinen, Edmund: a.a.O., S. 12.

führt. Ohne weitere Erörterungen darüber soll für die vorliegende Untersuchung davon ausgegangen werden, daß das betriebliche Verhalten infolge der Mittelknappheit dem Rationalprinzip unterliegt, das in seinen technischen Komponenten den Betrieb zu einem Minimum an Güterverbrauch drängt und in seinen ökonomischen Komponenten seinen Ausdruck im Streben nach Rentabilität findet, die "insbesondere auf den Preisspannen zwischen dem Beschaffungsmarkt für Einsatzgüter und dem Absatzmarkt für Erzeugnisse"<sup>1)</sup> beruht. Hierbei werden Faktoren aus dem Betrieb und der Umwelt in Rechnung gestellt, die der Betrieb in Entscheidungssituationen berücksichtigt. Es sind Faktoren, wie die Erhaltung eines fest umrissenen Liquiditätsgrades, die Erreichung einer bestimmten Umsatzgröße, die Rücksichtnahme auf den "Ruf" des Betriebes, auf soziale Tatbestände, auf mögliche staatliche oder gewerkschaftliche Aktivitäten usw.

---

1) Kosiol, Erich: Erkenntnisgegenstand und methodologischer Standort der Betriebswirtschaftslehre, a.a.C., S. 131.

## B. Grundzüge industrieller Standortplanung

### 1. Ausgangspunkte der Erörterung

Der Betrieb ist als Träger wirtschaftlicher Tätigkeit an den Raum gebunden, der ihm für sein Tätigwerden jedoch sehr unterschiedliche und sich in der Zeit verändernde Bedingungen bietet. Dies führt zu Beginn, aber auch im Verlauf der betrieblichen Tätigkeit zu seiner Bewertung. Sie erfaßt die Nutzungsmöglichkeiten eines Raumausschnitts und fragt nach seiner Eignung, ob er bestimmte Ansprüche, die dieses oder jenes betriebliche Tätigsein an ihn stellt, zu erfüllen vermag oder noch erfüllt.

Die Ansprüche eines Betriebes an den Raum gehen, so sei vorausgesetzt, von innerbetrieblich vorgegebenen Daten aus - das Leistungsprogramm ist festgelegt, die Betriebsgröße und die Methode der Leistungserstellung sind bestimmt, so daß jetzt nur eine Entscheidung

Mittelpunkt ist: Der Betrieb sucht das für ihn vorteilhafteste, seinen Zielsetzungen voll entsprechende "Wo"<sup>1)</sup>.

Die Wirtschaftsordnung, in der diese Standortentscheidung durchgeführt wird, ist im Vorangegangenen<sup>2)</sup> näher beschrieben. Ferner ist die Verhaltensweise durch eine Zielstruktur festgelegt, die zu einer gegenüber der insbesondere von Alfred Weber formulierten Lehrmeinung erheblich abweichenden Fragestellung führt, da in dem Streben nach Rentabilität "in den Begriff des Standorts die betriebswirtschaftliche Grundkategorie der Spannung zwischen Aufwand und Ertrag eingeht"<sup>3)</sup>. Das gesuchte, der Zielstruktur des Betriebes entsprechende vorteilhafteste "Wo" ist nicht schon ein Ort mit der für den Betrieb geringsten Kostenbelastung, vielmehr müssen zur Verwirklichung der betrieblichen Zielsetzung auch

---

1) Vgl. Behrens, Karl Christian: a.a.O., S. 34 und 42 f.

2) Vgl. S. 8.

3) Hintner, Otto: Standortwahl. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, begründet von Heinrich Nicklisch. Band III, 3. Auflage, hrsg. von H. Seischab und K. Schwanitz, Stuttgart 1960, Sp. 5054.

die den Absatz der produzierten Güter betreffenden Fragen Berücksichtigung finden. Behrens weist immer wieder auf ihre Bedeutung hin; eine Vernachlässigung der Absatzseite würde bedeuten, daß die Absatzchancen überall gleich seien. Dies wäre "offenbar eine wirklichkeitsferne Annahme"<sup>1)</sup>.

Die Wahl des Standorts bei Betriebsgründung oder -umstellung ist als die "räumliche Einfügung der Unternehmung in den wirtschaftlichen Zusammenhang"<sup>2)</sup> Teil des gesamten betrieblichen Geschehniskomplexes<sup>3)</sup> und als spezifische Entscheidungssituation eingeordnet in das System betrieblicher Grundentscheidungen<sup>4)</sup>. Die Herausarbeitung alternativer Lösungen vollzieht sich im Wege der Standortplanung oder - wie sie auch genannt wird - der Standortkalkulation.

Diese strebt wie jede betriebliche Planung nach einem möglichst hohen Informationsstand über die Gegebenheiten alternativer Raumausschnitte und nach gut fundierten Einschätzungen der künftigen Entwicklungen jener Faktoren, die für den Betrieb in den für ihn in Frage kommenden Raumausschnitten von Bedeutung sind. Diese Informationen sowie die Einschätzungen und Vorstellungen über die Standortgunst einzelner Raumausschnitte werden sodann dem bereits Geplanten und Entschiedenen im Betriebsbereich gegenübergestellt, so daß im Hinblick auf die Zielvorstellung des Betriebes eine Auswahl geschehen kann.

---

1) Behrens, Karl Christian: a.a.O., S. 44.

2) Schäfer, Erich: Die Unternehmung. Einführung in die Betriebswirtschaftslehre. Köln und Opladen 1963, S.87.

3) Moses folgert daraus für seine theoretischen Überlegungen: "I wish to make the theory of location an integral part of the theory of production..." Moses, Leon H.: Location and the Theory of Production. In: The Quarterly Journal of Economics. Vol. 72, 1958, S. 259.

4) Vgl. Behrens, Karl Christian: a.a.O., S. 33.

## 2. Standort und Standortfaktoren

Die Standortkalkulation geht zunächst davon aus, daß die Standortdisposition zur Entstehung bestimmter räumlicher Beziehungen führen wird, die sich in den jeweiligen Entfernungen zwischen dem standortwählenden Betrieb und den Wirtschaftseinheiten ausdrücken, mit denen der Betrieb in Verbindung treten wird. Der Standort, der ausgewählt werden soll, kann als durch spezielle Raumkoordinaten determiniert betrachtet werden, die zugleich die höchstmögliche Entfernung der Beziehungen, gemessen in Kosten bzw. Zeiten, darstellen. Die Gesamtheit der räumlichen Beziehungsverknüpfungen bildet als ein "engeres Bezugssystem"<sup>1)</sup> den Markt des Betriebes, in dem allerdings weitere Beziehungen mannigfaltiger Art bestehen. Gegenüber diesen Beziehungsverknüpfungen sind die Gegebenheiten für die eigentliche Produktion - seien sie natürlicher (z.B. Klima) oder technischer Art<sup>2)</sup> (Möglichkeiten zum räumlichen Zusammenschluß mit anderen Betrieben, z.B. Grube - Hütte - Walzwerk) - für die Mehrzahl der Industriebetriebe von untergeordneter Bedeutung. Sie werden zwar in den Begriff "betrieblicher Standort" einbezogen, indem dieser als das Stück Land bezeichnet wird, auf dem der Betrieb Aufstellung nehmen will.

Im Mittelpunkt steht jedoch der räumliche Beziehungszusammenhang zwischen dem Betrieb und seinen Marktpartnern, der sich durch die Wahl eines bestimmten Standorts über die nachgefragten und angebotenen Güter des Betriebes in einem Beschaffungs- und Absatzmarkt herstellt. Seine, in dem Begriff der Entfernung ausgedrückte, räumliche Bestimmung muß sodann durch eine nähere Betrachtung der Verhältnisse, die sich durch diese Beziehungsverknüpfung ergeben, ergänzt werden. Alles dies gilt aber dem zweiten

---

1) Heuss, Ernst: Allgemeine Markttheorie. Tübingen-Zürich 1965, S. 14.

2) Vgl. Behrens, Karl Christian: a.a.O., S. 66 f.

begrifflichen Bestandteil des Wortes "betrieblicher Standort", der marktlichen Umwelt des Betriebes, in die er zur Erfüllung seiner Leistungsaufgabe hineingestellt wird<sup>1)</sup>.

Der zweifache Sinngehalt des Wortes "Standort" führt auch zu einer entsprechenden begrifflichen Fassung des "Standortfaktors", die somit insbesondere aus der räumlichen Unterschiedlichkeit der marktlichen Bedingung für den Gütereinsatz und die Güterverwertung herzu-leiten ist.

Aufgabe ist es jetzt, "die Kräfte und Erscheinungen, die auf die Standortwahl einer industriellen Unternehmung einen Einfluß ausüben, zu erkennen und wenn möglich Gesetzmäßigkeiten oder doch allgemeine Regeln in ihren Wirkungen nachzuweisen"<sup>2)</sup>. Unter besonderer Betonung des Wortes "Standort" als betrieblicher Beschaffungs- und Absatzbereich und unter dem Hinweis, daß der Ort der Produktion selten auch zugleich Ort von Beschaffung und Absatz sein wird, steht die Masse der Industriebetriebe - soll eine Entscheidung für einen der infrage kommenden Produktionsorte getroffen werden - vor der Notwendigkeit zu untersuchen, welche Entfernungen und Zeiten jeweils anfallen, um die einzelnen Güter vom Ort der Beschaffung zum Produktionsort und das Ergebnis der Produktion von diesem weg zu den Absatzorten zu bringen. Dadurch wird das Augenmerk auf die einzelnen Güter gelenkt, und je größer das Ausmaß an Kosten und Zeiten für den An- oder Abtransport eines häufig benötigten Gutes ist, um so mehr kann der Betrieb es aus Mobilitätsgründen vertreten, sich in größerer Entfernung vom

1) Vgl. Fackenhöhl, Hans: Der Standort industrieller Unternehmungen als betriebswirtschaftliches Problem. Versuch einer betriebswirtschaftlichen Standortlehre. Berlin 1958. Abhandlungen aus dem Industrieseminar der Universität in Köln, Heft 6, S. 27.

2) Bigler, Walter: Das betriebswirtschaftliche Problem des industriellen Standorts. In: Die Unternehmung. Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Organisation. Leipzig, Jg. 1949, S. 28 ff. und S. 30.

Ort der Beschaffung oder des Absatzes dieses Gutes niederzulassen, um so stärker ist der Einfluß, der von diesem Gut auf die Wahl des Standorts ausgeht<sup>1)</sup>.

Die Wahlmöglichkeiten werden jedoch eingeschränkt und erstrecken sich nur auf bestimmte Orte, wenn es sich um Güter handelt, die nicht transportabel sind - man denke z.B. an das Einsatzgut Boden in landwirtschaftlichen oder bergbaulichen Betrieben. Den gegensätzlichen Fall dazu - allerdings nur im Rahmen der Beschaffung - bilden Güter, die ohne mengenmäßige Beschränkung zu gleicher Qualität und zu gleichem Preis an jedem Ort erhältlich sind ("Ubiquitäten") oder aus der Sicht des einzelnen Betriebes Ubiquitäteneigenschaften haben, ihnen gegenüber also mengen- und gütemäßig zu geringe Ansprüche des Betriebes bestehen, als daß sie größere Beachtung verdienen.

Sieht man von diesen Fällen ab, so hat jedes Gut aus der Sicht des standortsuchenden Betriebes nach Maßgabe der "Empfindlichkeit" des Gutes gegenüber Transportkosten und Transportzeiten ein in seiner möglichen Ausdehnung festgelegtes Beschaffungs- oder Absatzgebiet. Eine enge marktliche Umgebung des Betriebes - gelte die geringe Ausdehnung nun für den Beschaffungs- oder Absatzmarkt oder für beide - ist aber gleichbedeutend mit einer starken Einengung der Auswahlmöglichkeiten des künftigen betrieblichen Standorts. Muß der Betrieb also zur Durchführung seiner Produktion ein oder mehrere Güter beschaffen, die transportempfindlich sind, kommen nur Orte zur Auswahl, deren Beschaffungsverhältnisse den kostengünstigsten Antransport der Güter gewährleisten.

Für viele Betriebe, die beispielsweise einen hohen Bedarf

---

1) Vgl. Behrens, Carl Christian: a.a.O., S. 49. Vgl. auch die folgenden Ausführungen.

an Arbeitskräften, gar an qualitativer Arbeit haben, bedeutet deren Transportempfindlichkeit eine starke Einengung des Beschaffungsgebietes; bis zu einem gewissen Grade bereit, An- und Abfahrtskosten und -zeiten zu tragen oder das "Ja" zu einer Umsiedlung zu geben. Der Bedarf an qualitativer Arbeit zwingt den Betrieb zudem zu einer genauen Prüfung des an einem infrage kommenden Standort bestehenden Arbeitsbeschaffungspotentials. Die erforderliche Qualität muß in ausreichender Menge gegeben sein, und das bestehende Lohn- und Gehaltsniveau darf eine bestimmte Höhe nicht überschreiten<sup>1)</sup>.

Damit ist schon ein Hinweis auf den Begriff "Standortfaktor" gegeben. Ist den einzelnen infrage kommenden Orten die marktliche Umgebung nach den maximal tragbaren Transportkosten und -zeiten zugeordnet, so kann das "Potential" dieser Umgebung, wie es sich in Qualität und Quantität sowie in den Preisen der jeweils zu beziehenden oder abzusetzenden Güter darstellt, bestimmt werden<sup>2)</sup>. Die Größe des örtlichen Beschaffungs- und Absatzpotentials in bezug auf ein Gut gibt den Einflußgrad des Gutes auf die Standortwahl eines Betriebes mit engem Beschaffungs- oder Absatzgebiet wieder und stellt, wie die bisherige Terminologie lautet, die Behrens "der Einfachheit halber" übernimmt, einen Standortfaktor dar.

Das Beschaffungs- und Absatzpotential der marktlichen Umwelt eines infrage kommenden Ortes wird noch erhöht durch das Vorhandensein all jener Einrichtungen, die Beschaffungs- und Absatzmöglichkeiten verbessern. Behrens spricht von "Beschaffungs- und Absatzkontakten", deren Träger Einrichtungen, wie Wirtschaftsbehörden, Kammern, Messen, Börsen, Vermittler usw., sind. Die Möglichkeit, Kontakte zur Förderung von Beschaffung

1) Vgl. Behrens, Karl Christian: a.a.O., S. 59.

2) Vgl. Behrens, Karl Christian: a.a.O., S. 54 f.

und Absatz aufzunehmen, ist insbesondere für jene Betriebe von Bedeutung, die weite Beschaffungs- und Absatzgebiete haben und oft auf die Hilfe von Mittlern angewiesen sind<sup>1)</sup>.

### 3. Die Bestimmung des optimalen Standorts

Ein Standortfaktor hat für den einen Betrieb untergeordnete Bedeutung, während sich ein anderer Betrieb nach ihm orientiert. Die Sicht des einzelnen Betriebes gibt den Standortfaktoren "Noten", teilt sie gemäß ihrer Bedeutung für die Standortwahl in Faktoren von primärer, sekundärer usw. Eigenschaft ein. Wie im Vorangegangenen betont, sind es überwiegend Faktoren aus der betrieblichen Marktumwelt. Dies und der bedeutsame Umstand, daß in den meisten Fällen das Beschaffungsgebiet nicht auch gleich Absatzgebiet des Betriebes ist, beide vielmehr räumlich oft weit auseinanderliegen, lassen bei einem engen Beschaffungs- oder Absatzradius von einer "Standortorientierung" nach der Beschaffung oder dem Absatz hin sprechen<sup>2)</sup>. Die häufig genannten Worte Materialorientierung, Arbeitsorientierung usw. stellen Spezialfälle der Beschaffungsorientierung nach den innerhalb dieser marktlichen Teilbereiche für den Betrieb jeweils wirksamen Standortfaktoren dar. Bei Betrieben mit weitem Beschaffungs- und Absatzradius würde hingegen eine Orientierung nach den Beschaffungs- und Absatzkontakten eintreten.

Davon ausgehend läßt sich die Bestimmung des optimalen Standorts<sup>3)</sup>, die "Hauptaufgabe einer Standortlehre"<sup>4)</sup>, wie folgt durchführen<sup>5)</sup>:

- 1) Vgl. Behrens, Karl Christian: a.a.O., S.65 f. und S.81.
- 2) Vgl. Behrens, Karl Christian: a.a.O., S. 82 f.
- 3) Loitlsberger formuliert: "Produziere am optimalen Standort". Loitlsberger, Erich: Das Wirtschaftlichkeitsprinzip (Analyse und Erscheinungsformen). Wien 1955, S. 43.
- 4) Bigler, Walter: a.a.O., S. 30.
- 5) Vgl. Behrens, Karl Christian: a.a.O., S. 89 f.

Wiederum unter dem Hinweis, daß es zumeist Einflüsse aus der betrieblichen Marktumwelt sind, die die Standortfrage entscheiden, stehen je nach der besonderen Standortorientierung des Betriebes die Beschaffungsverhältnisse der infrage kommenden Orte oder deren Absatzverhältnisse vor einer genauen Prüfung. Die diesen Orten gemäß der Transportempfindlichkeit der zu beschaffenden bzw. abzusetzenden Güter zugeordneten Beschaffungs- bzw. Absatzgebiete, die unter Berücksichtigung der geplanten Betriebsgröße günstige Potentialverhältnisse aufweisen, werden in einem zweiten Schritt daraufhin untersucht, inwieweit jeweils Standortfaktoren sekundärer oder tertiärer Art Berücksichtigung finden. Optimal ist der Standort mit dem größten Beschaffungs- bzw. Absatzpotential und den besten Bedingungen zur Berücksichtigung von Sekundär- und Tertiärfaktoren<sup>1)</sup>.

Diese Überlegungen - davon kann ausgegangen werden - beziehen jedoch nicht jeden Ort auf der Erde ein, der die betrieblichen Standortanforderungen erfüllen könnte. Von allem denkbar Möglichen wird - wie auch bei der Planung allgemein - schon durch eine Vorentscheidung die Anzahl der Alternativen - meist aus metaökonomischen Motiven - verringert. Ferner ist von Bedeutung, daß sich die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der für eine Standortwahl erforderlichen Informationen mit wachsender Entfernung verringern. Außerdem wird sich aus der Tatsache, daß hinter der Standortdisposition, die zwar keine endgültige, in jedem Falle aber eine langfristige Entscheidung des Betriebes darstellt, der Mensch mit seinen persönlichen Wünschen an einen Niederlassungsort, d.h. mit seiner allgemein geringen räumlichen Beweglichkeit, steht, der eigentliche räumliche Bereich der Standortdisposition wesentlich verkleinern und sich allgemein auf günstige inner- oder nachbarstaatliche Gebiete beschränken, die auch

---

<sup>1)</sup> Zur Bestimmung des optimalen Standorts unter dem Gesichtspunkt eines gesamtwirtschaftlichen räumlichen Gleichgewichts wird auf die bekannten Modelle von Lösch, Predöhl, Ritschl, Palander, Hoover, Isard und Leontief verwiesen.

nicht-wirtschaftliche Wünsche erfüllen können. Erst innerhalb dieses Bereichs beginnen für die meisten die konkreten Standorterwägungen<sup>1)</sup>.

---

1) Vgl. Meyer, Wolfgang: Die Theorie der Standortwahl. Entwicklung, Inhalt und wirtschaftstheoretische Behandlung des Standortproblems. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 54. Berlin 1960, S. 68.

### III. Gesamtwirtschaftliche Gestaltung und Raumwirtschaftspolitik

#### A. Gesamtwirtschaftliche Gestaltung als staatliche Wirtschaftspolitik

##### 1. Wirtschaftspolitik und Marktwirtschaft

Die Diskussion über die Grundzüge betrieblicher Planung nahmen ihren Ausgang von einer als gegeben betrachteten Verkehrswirtschaft, also einer Wirtschaftsordnung, die auf einzelwirtschaftlicher Planung und marktlicher Selbstregulierung gründet. Es steht jedoch fest, daß ein Wirtschaftssystem mit allein einzelwirtschaftlicher Planung, das die Tätigkeit des Staates auf ein nur unbedingt notwendiges Minimum beschränkt, ebenso wie eine Ordnung mit nur zentraler Planung und Lenkung und einer weitgehenden Einschränkung privater Initiative wirklichkeitsfremd ist, daß beide Ordnungssysteme zwar "denkmöglich" sind, aber "im Hinblick auf die Erkenntnis realer wirtschaftlicher Ordnungen eine unzulängliche Abstraktion"<sup>1)</sup> darstellen. Ausgangspunkt einer Ordnung in heutiger Zeit ist die Notwendigkeit gestaltenden Eingreifens, und es geht nur noch um "Zahl und Wirkungsintensität der staatlichen Eingriffe, die den Spielraum bestimmen, innerhalb dessen die Einzelwirtschaften im echten Sinne des Wortes disponieren können"<sup>2)</sup>. "Das Problem, dem wir uns heute gegenübersehen, besteht nicht in einer Wahl zwischen vollkommenem Wettbewerb und totaler Planung, sondern vielmehr in einer wirkungsvollen Kombination dieser beiden Prinzipien"<sup>3)</sup>.

Die in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Wirtschaftsordnung hält zwar an dem liberalen Grundsatz

- 
- 1) Seraphim, Hans-Jürgen: Theorie der Allgemeinen Volkswirtschaftspolitik. 2. Auflage, Göttingen 1963, S. 277. Vgl. auch Grochla, Erwin: Betrieb und Wirtschaftsordnung, a.a.O., S. 35.
  - 2) Möller, Hans: a.a.O., S. 559.
  - 3) Leontief, Wassily: a.a.O., S. 53.

fest, daß der einzelne Betrieb ohne staatliche Einwirkung, also selbständig und eigenverantwortlich, planen, entscheiden sowie das Geplante realisieren, und daß der Markt die Koordinierungsfunktion übernehmen soll. Es ist dieser Ordnung jedoch eine Konzeption beigegeben, die in dem Wort "sozial" zum Ausdruck kommt. Diese Konzeption kann - aus heutiger Sicht - als eine Art Abschluß einer Gegenbewegung angesehen werden, die auf den ökonomischen Liberalismus ausgeprägter Form folgte, welcher die wirtschaftliche Ordnung der Kraft des Marktmechanismus, des freien Wettbewerbs ganz anvertraut und einen völligen Auszug des Staates aus der Wirtschaft gefordert hatte. Vielfache Ursachen in der Außen- und Innenpolitik, in der Wirtschaft und außerhalb dieser<sup>1)</sup>, hatten jedoch im 19. Jahrhundert und zunehmend gegen die Wende zum zwanzigsten Jahrhundert hin zu einer Wandlung in der Einstellung zum Staat geführt. Sie findet heute in Deutschland ihren Ausdruck in dem Streben nach einem sozialen Ausgleich, d.h. nach einer Ordnung, "die, auf einzelwirtschaftlichen Dispositionen und einzelwirtschaftlicher Selbstverantwortung aufbauend, dennoch verhindert, daß die ökonomisch Schwachen keine Chance erhalten, sich im ökonomischen Machtkampf durchsetzen ..." <sup>2)</sup>. Die Ordnung der einzelwirtschaftlichen Tätigkeiten wird zwar weiterhin dem Marktautomatismus, d.h. dem freien Wettbewerb, überantwortet. Dieser wird aber vom Staat durch

1) Sie werden eingehend von Hans-Meyer erörtert. Vgl. Hans-Meyer, Karl-Friedrich: Der Weg zum Wohlfahrtsstaat. Wandlungen der Staatstätigkeit im Spiegel der Finanzpolitik unseres Jahrhunderts. Frankfurt a. Main 1957.

2) Seraphim, Hans-Jürgen: a.a.O., S. 174. Hauptgründe für das Tätigwerden des Staates sind nach Schnettler "der langfristige Wandel in der Wirtschafts- und Sozialstruktur (Industrialisierung), der Wandel der Bedeutung der wirtschaftspolitischen Institutionen (Staat, Notenbank usw.) und der Fortschritt der wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse". Schnettler, Albert: Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat. Berlin 1964, S. 403.

"Formenplanung", nicht durch "Ablaufplanung"<sup>1)</sup> gegen Ausschaltung oder Entartung gesichert, ferner ist der Staat im Rahmen der Wirtschaftsordnung zur Steuerung einer gleichgewichtigen Wirtschaftsentwicklung mittels Konjunktur- und Währungspolitik verpflichtet, weiterhin ist seine Aufgabe, die Sicherung einer harmonischen Wirtschaftsstruktur und schließlich die Einsetzung der Wirtschaftspolitik zur Verwirklichung einer wohlabgestimmten Gesellschafts- und Sozialordnung<sup>2)</sup>.

## 2. Träger der Wirtschaftspolitik bei einem föderativen Staatsaufbau

### a) Das Verhältnis Zentralstaat - Gliedstaaten

Der bisher verwendete Begriff "gesamtwirtschaftliche Gestaltung" läßt leicht den Eindruck entstehen, als würde diese Gestaltung in der Hand eines staatlichen Machttägers liegen, der den wirtschaftenden Menschen "in einer Person" gegenüber tritt. Wenn hingegen, wie innerhalb eines föderativen Staatsaufbaues, eine Mehrheit von Hoheitsträgern besteht, die Einfluß auf den Wirtschaftsprozeß nehmen, wird die bedeutsame Frage ihres Verhältnisses zueinander, insbesondere die Frage der Koordinierung ihrer Teilpläne, aufgeworfen.

- 1) Schiller, Karl: Einige Bemerkungen über Modelltheorie und Wirtschaftsgestaltung. In: Schiller, Karl: Der Ökonom und die Gesellschaft. Das freiheitliche und soziale Element in der modernen Wirtschaftspolitik. Vorträge und Aufsätze. Stuttgart 1964, S. 55.
- 2) Vgl. Schlecht, Otto: Wirtschaftspolitische Grundsatzzfragen des Bundes. In: Staat und Wirtschaft in nationalen und übernationalen Recht. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 32. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1964. Berlin 1964, S. 43 f.

Der Föderalismus als "territoriale Form der Aufteilung der politischen Machtbefugnisse"<sup>1)</sup> findet als Gestaltungsprinzip seinen typischen Ausdruck im sogenannten Bundesstaat. Diese Staatsform stellt nach der Bundesstaatstheorie einen Zusammenschluß von Staaten auf verfassungsmäßiger Grundlage dar, in dem die sich verbindenden Staatswesen weiterhin Staaten bleiben, aus ihrer Verbindung jedoch wiederum ein Staat mit vollem Staatscharakter entsteht. Beide, Gliedstaaten wie Zentralstaat, sind mit Personal- und Gebietshoheit ausgestattet. Ihr Verhältnis zueinander kennt nicht Über- und Unterordnung, sondern ist am besten mit dem Begriff "Koordination" (Maunz) umschrieben. Diese "führt stets zu sich erneuernder gemeinsamer Arbeit, die den Blick nicht zuerst auf die Teile und dann erst auf das Ganze richtet, sondern zugleich auf das Ganze, das aber als ein sinnvoll gegliedertes Ganzes verstanden werden muß"<sup>2)</sup>. Aus ihrer Eigenschaft der Staatlichkeit heraus verfügen Zentralstaat wie Gliedstaaten über eine eigene "Normgebung" und "Normvollziehung"<sup>3)</sup>, es erfolgt jedoch, da sich diese nicht auf die gleichen staatlichen Angelegenheiten beziehen können<sup>4)</sup>, eine verfassungsmäßige Zuständigkeitsabgrenzung, d.h. eine Aufteilung der Staatsaufgaben. Sie bedeutet praktisch die Aufteilung der staatlichen Machtbefugnisse und ist das Problem einer föderalistischen Staatsform schlechthin, denn der Föderalismus ist ein "politisches Koordinierungssystem, dessen Leistungen auf der richtigen Kräfteverteilung beruhen ..." <sup>5)</sup>.

- 1) Friedrich, Carl J.: Der Verfassungsstaat der Neuzeit. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1953, S. 216.
- 2) Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht. 11. Auflage, München, Berlin 1962, S. 165.
- 3) Nawiaskey, Hans: Bundesstaat. In: Staatslexikon. Hrsg. von der Görres-Gesellschaft. 6. Auflage, 2. Band, Freiburg 1958, Sp. 277.
- 4) Vgl. Nawiaskey, Hans: a.a.O., Sp. 277.
- 5) Gerloff, Wilhelm: Die Finanzgewalt im Bundesstaat. Frankfurt/Main 1948, S. 24.

b) Die Möglichkeiten eigener Wirtschaftspolitik  
von Gliedstaaten und Gemeinden

Meist werden dem Zentralstaat katalogartig bestimmte Aufgaben zugewiesen, so daß die nichtaufgeführten den Gliedstaaten zustehen. Es gilt also der Grundsatz der Kompetenz der Gliedstaaten, ein "entscheidendes Strukturprinzip der föderativen Staatsgestaltung"<sup>1)</sup>.

So ist in der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 30 Grundgesetz "die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben "grundsätzlich Sache der Länder (Gliedstaaten); daneben sind sie durch die Institution des Bundesrates in der Lage, bei der normgebenden und normvollziehenden Tätigkeit des Bundes (Zentralstaats) mitzuwirken (Art. 50 GG).

Bei der "Betrachtung des Funktionierens dieser Normen in der Staatswirklichkeit"<sup>2)</sup> zeigt sich, daß der entscheidende Aufbaugrundsatz eines Bundesstaates, das Prinzip der Gliedstaatenkompetenz, nur im Bereich der vollziehenden Gewalt voll zum Zuge kommt. Bis auf die in den Art. 87 - 90 GG genannten Teile der bundes-eigenen Verwaltung sind alle Verwaltungsaufgaben in die Hand der Länder gelegt. Dabei beschränkt sich der

- 1) Löwenstein, Karl: Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, S. 11.
- 2) Kreutzer, Heinz: Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bund und Länder. Hrsg. von Ossip K. Flechtheim. Deutsche Hochschule für Politik Berlin, Vorträge gehalten im Wintersemester 1957-58. Berlin 1959, S. 13. Er zeigt die geringe Bedeutung der Landesgesetzgebung gegenüber der Bundesgesetzgebung auf und weist zur Rechtsprechung darauf hin, daß in Anwendung von Bundesrecht die Rechtsprechung der Landgerichte infolge der Kopplung der Bundes- und Landgerichte durch die bundesgesetzlich festgelegten Instanzenzüge keineswegs unabhängig von der der Bundesgerichte erfolgt, so daß, wie Kreutzer daraus folgert, "im Bereich der Justiz das föderative Problem praktisch nicht existiert". A.a.O., S. 15.

Verwaltungsbereich nicht nur "auf die sogenannte Gesetzesakzessorische (Gesetzesvollziehende) Verwaltung, sondern umfaßt auch die gestaltende hoheitliche Staatstätigkeit, die initiiert, plant und lenkt (Regierung im materiellen Sinne)"<sup>1)</sup>.

Die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben teilen die Länder sodann mit den Gemeinden. Denn der Föderalismus als ein besonderes Prinzip gebietlicher Staatsgliederung ist nicht allein an die bundesstaatliche Organisationsform gebunden. Die Dezentralisation der Verwaltung auf der Stufe der Gemeinde wirkt im gleichen Sinne<sup>2)</sup>. Grundsätzlich besteht für alle Staatsgebilde die Notwendigkeit, die Verwaltung zu dezentralisieren; denn "der dezentralisierte Staat ist heute zum Normalfall realer Staatsordnung geworden"<sup>3)</sup>. Es geht allein noch um den Umfang dieser Dezentralisation.

Als "staatlich-öffentliche Tätigkeit, die der Ausführung der Gesetze und der laufenden, täglichen Verwirklichung der Staatszwecke gewidmet ist"<sup>4)</sup>, muß die Verwaltung in Anpassung an die jeweils unterschiedlichen Verhältnisse und Menschen, auf die sie sich erstreckt, so gestaltet sein, daß sie "volks- und lebensnah"<sup>5)</sup> und damit zweckmäßig bleibt. Zwar kann eine

- 1) Beine, Reinhard: Staat, Energie und Verkehr am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen. In: Staat und Wirtschaft im nationalen und internationalen Recht. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 32. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1964. Berlin 1964, S. 55.
- 2) Vgl. Imboden, Max: Die Staatsformen. Basel, Stuttgart 1959, S. 85.
- 3) Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl., Darmstadt 1959, S. 627.
- 4) Elleringmann, Rudolf: Grundlagen der Kommunalverfassung und Kommunalaufsicht. Stuttgart 1957, S. 11.
- 5) Elleringmann, Rudolf: a.a.O., S. 11.

dezentralisierte Verwaltung weiterhin von unmittelbaren, dem Staat direkt unterstellten und an dessen Weisungen gebundenen Behörden getragen werden, es ist aber auch möglich, die Form einer "unabhängigen Dezentralisation"<sup>1)</sup> zu wählen, wie es in der Bundesrepublik geschehen ist. Hier ist die Verwaltung "eigenständigen Gebietskörperschaften zur selbständigen, nur beschränkter Aufsicht (Rechtsaufsicht) unterworfenen Wahrnehmung übertragen"<sup>2)</sup>. Art. 28 GG enthält in Form einer institutionellen Garantie die Bestimmung, daß in allen Ländern (ausgenommen Hamburg) Gemeinden mit dem Recht auf Selbstverwaltung bestehen müssen. In den Grenzen der vom Grundgesetz gegebenen Garantie zum gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht blieb es aber Sache der Länder, die verfassungsrechtliche Lage ihrer Gemeinden durch eigene Gemeindeordnungen zu bestimmen. Die Bedeutung der Gemeinden im Rahmen des Themas macht eine etwas nähere Erörterung dieser Form einer Verwaltungsdezentralisation erforderlich.

Als Träger der Selbstverwaltung und als Gebietskörperschaft ist die Gemeinde ausgestattet mit hoheitlicher Gewalt über einen Gebietsteil des Staates. In diesem ist sie durch ihre gewählten Organe im eigenen Namen und in eigener Verantwortung unter der Rechtsaufsicht des Staates allseitig tätig<sup>3)</sup>. Ihr Wirkungskreis umfaßt, wie sich in der Bundesrepublik zeigt, die Wahrnehmung all der Aufgaben, die sich unmittel-

- 1) Peters, Heinz: Lehrbuch der Verwaltung. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949, S. 46.
- 2) Küchenhoff, Günther und Erich Küchenhoff: Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl., Stuttgart 1957, S. 150.
- 3) So heißt es z.B. in der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz in § 1 (i.d.F. v. 5.10.54): "Die Gemeinden sind öffentliche Gebietskörperschaften. Sie sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Verwaltung".

bar aus den örtlichen Lebensverhältnissen ergeben<sup>1)</sup> und vor allem im Bereich der Beeinflussung und Lenkung der Wirtschaftsprozesse sowie im Bereich der Kultur und Gesundheitspflege, des Fürsorgewesens usw. liegen. Der Staat (das Land) übt hier nur eine Aufsicht inbezug auf die Rechtmäßigkeit der gemeindlichen Verwaltung aus. Zu diesem Tätigkeitsbereich tritt aber noch eine Reihe von Aufgaben, die zu übernehmen Pflicht der Gemeinden ist und ihnen nur in der Art der Erfüllung eigene Entscheidungen zuläßt. Es sind Aufgaben im Bereich der Wasserversorgung, der Jugendwohlfahrt, des Straßenwesens, des Aufbaues und Erhaltung von Volksschulgebäuden, Berufsschulen, Volksbibliotheken, Sportplätzen usw.

Von dieser meist als "Eigenverwaltung" bezeichneten Gemeindetätigkeit zu trennen ist die vom Staat aufgelegte "Auftrags- oder Fremdverwaltung" der Gemeinde (Angelegenheiten der Standes-, Paß- und Versicherungsämter, der Bauaufsicht u.a.), deren Wahrnehmung einem bis ins einzelne gehenden Weisungsrecht des Staates unterliegt.

Die Gemeindeverbände sind gleichfalls Selbstverwaltungsträger und treten als Samtgemeinden (Amtsverbände), Landkreise oder Landschaftsverbände auf. Sie übernehmen zur Erhöhung der Verwaltungskraft leistungsschwacher Gemeinden einen Teil oder die Gesamtheit der von diesen zu erfüllenden Aufgaben oder führen die in ihrer Bedeutung über den örtlichen Bereich hinausreichenden Aufgaben mehrerer Stadt- und Landgemeinden aus (Landkreise). Der gebietskörperliche Charakter

---

1) Vgl. Becker, Erich: Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Hrsg. von Hans Peters. I. Bd., Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956, S. 131.

dieser Verbände ist indessen umstritten, ihnen gegenüber sind die Gemeinden, wie Weber betont<sup>1)</sup>, die eigentlichen und echten Selbstverwaltungskörperschaften von voller Dichte.

Die vorliegende Untersuchung wird nicht stets zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden unterscheiden, sondern die Gemeinde in den Mittelpunkt stellen und besondere Verhältnisse, die sich durch das Bestehen von Gemeindeverbänden in einigen Ländern ergeben könnten, außerachtlassen.

Es ist Aufgabe eines späteren Kapitels aufzuzeigen, wie der verfassungsrechtlich vorgegebene Rahmen für eine eigene Verwaltungstätigkeit der Länder und Gemeinden von diesen im Bereich der Raumwirtschaftspolitik ausgefüllt wird<sup>2)</sup>.

---

1) Vgl. Weber, Werner: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart. Göttingen 1953, S. 40.

2) Vgl. S. 53 f.

### 3. Wirtschaftspolitische Ziele und Mittel

Nach Giersch ist Wirtschaftspolitik "die Gesamtheit aller Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, den Ablauf des Wirtschaftsgeschehens in einem Gebiet oder Bereich zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen"<sup>1)</sup>. Wenn Giersch hiermit auch keine endgültige Definition geben will, so fehlt doch ein Wort über die spezifische Situation, die für die Wirtschaftspolitik der Ausgangspunkt für Handlungen und Maßnahmen ist, und ein Hinweis auf die Ziele, die der Wirtschaftspolitik zugrundeliegen, sowie auf die wirtschaftspolitischen Mittel, die ein "Ordnen, Beeinflussen oder unmittelbar Festlegen" ermöglichen. Dies ist nicht weiter verwunderlich, denn es sind, wie Giersch dann hervorhebt, "sehr viele Ziel-Mittel-Systeme und sehr viele Bedingungskonstellationen" denkbar. Ihre Kombination würde, wenn präzise Unterscheidungen getroffen werden, wahrscheinlich Millionen von Fällen erschließen"<sup>2)</sup>.

Wie bei der Zielfunktion des Betriebes stellt sich auch in diesem Bereich die Frage nach einem obersten Ziel, nach dem alle Einzelziele ausgerichtet sind. Diese Frage ist aber - wie die nach einem obersten Ziel betrieblichen Handelns - in gleicher Weise umstritten. Seraphim lehnt überhaupt jede Feststellung eines globalen Ziels ab<sup>3)</sup>, während Giersch versucht, für die Gesamtheit der wirtschaftspolitischen Ziele eine Funktion aufzustellen, für die er ein Maximum ermitteln will. Für die Gesamtheit der Ziele wählt er das Wort "Wohlfahrt"<sup>4)</sup>. Allein auf das Wirtschaftliche bezogen,

1) Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Erster Band: Grundlagen. In: Die Wirtschaftswissenschaften. Wiesbaden 1960, S. 17.

2) Giersch, Herbert: a.a.O., S. 54.

3) Vgl. Seraphim, Hans-Jürgen: a.a.O., S. 223.

4) Zur Darstellung des Begriffs vgl. insbesondere Bohnen, Alfred: Die utilitaristische Ethik als Grundlage der modernen Wohlfahrtsökonomik. Göttingen 1964.

fragt er nach dem Maximum des wirtschaftlichen Wohlstands, "wenn bestimmte Optimalbedingungen des Güter-austauschs, der Produktion, der Beschäftigung und der Akkumulation erfüllt sind"<sup>1)</sup>.

Wenn in der vorliegenden Untersuchung nur von einer "staatlichen" Wirtschaftspolitik die Rede ist, so steht dennoch fest, daß hierher auch jene Einrichtungen und Anstalten mit wirtschaftlicher Tätigkeit gehören, die der Staat aus diesem oder jenem Grunde zu "öffentlichen" Einrichtungen und Anstalten machte (z.B. Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Wasser- und Energieversorgung usw.). Schnettler löst sie hingegen bei der Frage nach einem obersten Ziel aus dem Bereich der staatlichen Verwaltungstätigkeit heraus. Für sie wird als besondere Zielsetzung das "gemeinwirtschaftliche Versorgungsprinzip" angenommen. Sie können zwar auch eine betriebliche Organisation haben, doch "soll die Ertragsseite und auch in etwa die Kostenseite gegenüber der Aufgabe der Versorgung in den Hintergrund treten"<sup>2)</sup>. Für die öffentliche Verwaltungstätigkeit gilt dagegen nach Schnettler als Ziel "das Prinzip sparsamer und rationeller Haushaltsführung"<sup>3)</sup>, was sich aber nur dem Wortlaut nach von dem Ziel der genannten Anstalten und Einrichtungen unterscheidet<sup>4)</sup>. Es kann hingegen nicht das Ziel einer öffentlichen Verwaltung sein, das ihr übertragene Geld sparsam auszugeben, ihr Ziel ist es, - unter sparsamer Haushaltsführung - die ihr übertragenen oder von ihr übernommenen Aufgaben zum Wohl der Menschen auszuführen, auf die sie sich bezieht. Bieten sich für eine zu bewältigende Aufgabe mehrere Möglichkeiten an, so muß die

1) Giersch, Herbert: a.a.O., S. 47 und 106.

2) Schnettler, Albert: a.a.O., S. 40 f.

3) Schnettler, Albert: a.a.O., S. 42.

4) Denn Schnettler betont: "Ökonomisch ist zu beachten, daß diese Einrichtungen auch bei Anerkennung des gemeinwirtschaftlichen Versorgungsprinzips die Forderung nach geringstem Mittelausatz (optimale Kostengestaltung) zur Erreichung des Zieles beachten müssen". Schnettler, Albert: a.a.O., S. 41.

Verwaltung diejenige auswählen, die bei gleichen Ausgaben "am ehesten zur Erreichung der Verwaltungsziele führt; und von mehreren Möglichkeiten, die in derselben Weise zur Erreichung der Ziele führen, sollte immer diejenige ausgewählt werden, die die geringsten Ausgaben mit sich bringt"<sup>1)</sup>. Im übrigen ist es zumindest unzuweckmäßig, die aufgezählten öffentlichen Anstalten und Einrichtungen aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung zu lösen. Für die weitere Erörterung wird diese Trennung nicht vollzogen.

Der Träger von Wirtschaftspolitik geht in seinem Handeln von einer bestimmten gegebenen oder erwarteten Situation aus. Wie Koch es darstellt, kann man dieses Handeln "einmal in bezug auf eine vermeintliche Konstellation von Daten definieren, zum anderen aber die Änderung der Handlungsweise aus einer Änderung der Vorstellung des Subjektes über die Daten ableiten"<sup>2)</sup>. Anders ausgedrückt, ist die Wirtschaftspolitik das Ergreifen von Maßnahmen, um "die Kluft zwischen aktueller Lage und wirtschaftspolitischer Zielsetzung zu überwinden ..." <sup>3)</sup>. Bei der Analyse der Situation, die von der Vergangenheit und Gegenwart ausgeht und dann zur Prognose künftiger Entwicklungen übergeht, handelt es sich also vor allem darum, ein möglichst umfassendes Wissen von den Betrieben und vom Markt allgemein und dann genaue Informationen von der jeweiligen, aktuellen bzw. möglichst sichere Erwartungen von der kommenden Situation im besonderen zu gewinnen, was angesichts der Kompliziertheit des einzel- und gesamtwirtschaftlichen Geschehens erhebliche Schwierigkeiten aufwirft.

---

1) Simon, Herbert A.: Das Verwaltungshandeln. Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen. Stuttgart 1955, S. 27.

2) Koch, Helmut: Über eine allgemeine Theorie des Handelns. In: Zur Theorie der Unternehmung. Festschrift zum 65. Geburtstag von Erich Gutenberg. Wiesbaden 1962, S. 372.

3) Jöhr, W. A. und H.W. Singer: a.a.O., S. 59.

für den Mitteleinsatz selbst ist es von Bedeutung, "die Wirkungen des Einsatzes von Mitteln, u.U. auch die nicht gewollten Nebenwirkungen und damit den Grad ihrer Brauchbarkeit, festzustellen"<sup>1)</sup>, - trotz der Ungewißheit, die dem künftigen einzelwirtschaftlichen Verhalten anhaftet. Sodann ist die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes von der richtigen Mittelkombination, von der Dosierung der Mittel und vom richtig gesehenen Zeitpunkt ihres Einsatzes abhängig<sup>2)</sup>.

Der Versuch, ein bestimmtes Ziel oder eine Zielkombination mit wirtschaftspolitischen Mitteln zu verwirklichen, wird nicht nur in Form einer indirekten Beeinflussung von Daten, an denen sich die Planung der Betriebe orientiert, unternommen. Dies würde geschehen, indem der Staat in die privaten Wirtschaftspläne dadurch eingreift, "daß er gewisse für die Aufstellung der privaten Pläne grundlegende Größen so reguliert, daß der Gesamtablauf des Wirtschaftsprozesses den Zwecken des Staates entspricht"<sup>3)</sup>. Erforderlich ist aber auch der Einsatz direkter Mittel. In diesem Falle werden Marktgrößen, wie Preise, Produktion usw., unmittelbar verändert, während im Fall der indirekten Maßnahmen "die 'Daten' beeinflußt werden, wodurch erst indirekt die ökonomischen Größen selbst betroffen sind"<sup>4)</sup>.

Daß der Staat als bedeutender Wirtschaftsteilnehmer sowie als Eigentümer rechtlich selbständiger Betriebe auftritt, beinhaltet noch keine wirtschaftspolitische Maßnahme. Aufträge des Staates und die Preispolitik eines derartigen Betriebes werden erst dann wirtschaftspolitische Mittel, wenn mit ihrer Hilfe wirtschaftspolitische Ziele angestrebt werden.

1) Seraphin, Hans-Jürgen: a.a.O., S. 297.

2) Vgl. Schnettler, Albert: a.a.O., S. 404.

3) Schneider, Erich: Einführung in die Wirtschaftstheorie. I. Teil: Theorie des Wirtschaftskreislaufs. 11. Auflage. Tübingen 1964, S. 18.

4) Schiller, Karl: Wirtschaftspolitik. In: Schiller, Karl: a.a.O., S. 66.

## B. Grundzüge der Raumwirtschaftspolitik

### 1. Begriffslegung

#### a) Räumliche Wirtschaftspolitik

Fast jeder Beitrag zu grundlegenden Fragen der Raumordnung, zu ihrem Begriff und zu ihrer Stellung zur Wirtschaftspolitik, beginnt mit dem Hinweis auf einen bestehenden Begriffswirrwarr in Wissenschaft und Praxis und die Notwendigkeit einer Klärung und Vereinheitlichung.

Der Gesetzgeber hat bisher - auch im vorliegenden Entwurf eines Bundesraumordnungsgesetzes - keine Definition des Begriffes Raumordnung gegeben. Er war hierin, so weit geht schon die Kritik, auch gut beraten. "Denn wenn selbst jener Wissenschaft, die sich mit der Zielsetzung der Raumordnung befaßt, der eigene Standort und die vorrangigste Aufgabe nicht in völliger Klarheit bewußt ist, wird man kaum von der Führung und der Verwaltung erwarten können, daß sie in die Bresche springt und die Aufgabe der Wissenschaft mit übernimmt<sup>1)</sup>". Fehlende Anerkennung geprägter Begriffe, eine Mehrzahl von Begriffen mit gleichem Inhalt, ungenügende wissenschaftliche Fundierung gewählter Begriffe, unterschiedliche Deutungen ein und desselben Begriffes, kurz: das Vokabularium im Bereich dessen, was Raumordnung genannt wird, ist höchst unzureichend<sup>2)</sup>.

- 1) Isbary, Gerhard: Der Beitrag der Wissenschaft zur Raumordnung. In: Raumforschung und Raumordnung. Festschrift für Erich Dittrich. Köln, Berlin, Bonn, München 1964, S. 150.  
Ernst spricht sich dafür aus, den Begriff Raumordnung überhaupt aufzugeben. Leider, so betont er vom rechtlichen Standpunkt her, steht dem entgegen, daß die Verfassung im Rahmen der Kompetenzabgrenzung in der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern diesen Begriff erwähnt. Ernst, Werner: Aufgaben für die Rechtsgestaltung auf dem Gebiet der Raumordnung. In: Raum und Ordnung. Probleme der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. vom Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung. Bad Godesberg 1963, S. 3.
- 2) Willeke leitet die Verwirrung "aus den Schwierigkeiten der Abgrenzung des ökonomischen Raumbegriffes und der Einordnung der Raumproblematik in das wirtschaftswissenschaftliche Denken" her. Willeke, Eduard: Die Raumforschung in volkswirtschaftlicher Sicht. In: Raumforschung in Deutschland. Bremen 1960, S. 19.

Die weitergehende Unterteilung der Wirtschaftspolitik in Maßnahmen, die einem bestimmten Wirtschaftsbereich, meist einem Wirtschaftszweig, gelten (sektorale Wirtschaftspolitik), und in Maßnahmen, die sich auf ein abgegrenztes Gebiet oder einen Gebietsteil beziehen<sup>1)</sup>, eröffnet die Möglichkeit, den Raumordnung genannten Komplex aufzugliedern und das abzutrennen und gesondert zu betrachten, was als das aktive Ordnen des Raumes im Hinblick auf wirtschaftliche Tatbestände und "als etwas dem Staat (und seinen Gebietskörperschaften) Aufgegebenes"<sup>2)</sup>, bezeichnet werden kann; dieses wäre ein Teilbereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik und als "Politik" Anwendung von Mitteln zur Erreichung von Zielen, es wäre als Gesamtheit der Maßnahmen, die sich auf wirtschaftliche Tatbestände und Gebilde im Raum beziehen, "räumliche Wirtschaftspolitik".-Das Wort "Raum" sagt in diesem Zusammenhang nichts über eine Grenzziehung aus. Die räumliche Wirtschaftspolitik als Teilbereich der staatlichen Wirtschaftspolitik bringt aber zumindest eine Einengung auf den Staatsraum. Hinzu kommt, daß innerhalb eines föderalistisch aufgebauten Staates zusätzlich Landes- und Gemeindegrenzen bestehen, innerhalb deren die Länder und Gemeinden in dem geschilderten Rahmen<sup>3)</sup> eigene Wirtschaftspolitik betreiben.

Insofern ist eine Aufteilung unter institutionellen Gesichtspunkten angebracht, so daß von einer räumlichen Wirtschaftspolitik auf Gemeinde-, Landes- und Bundesebene gesprochen werden kann.

#### b) Regionale Wirtschaftspolitik

Eine Begriffsklärung dessen, was "räumliche Wirtschaftspolitik" ist, kann nicht den Begriff "regionale Wirtschaftspolitik" unberücksichtigt lassen und nicht die

1) Vgl. Giersch, Herbert: a.a.O., S. 17.

2) Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung. Stuttgart 1961, S. 11.

3) Vgl. S. 29.

Frage nach dem Verhältnis dieser zwei Politiken zueinander stellen. Es wäre naheliegend, von einer Definition der "Region" auszugehen. Doch Romus weist - selbst bei einer Beschränkung der Abgrenzung auf wirtschaftliche Regionen - auf deren Unterschiedlichkeit hin. "Diese hängt ab von den Erscheinungen, die man beobachten, von der Politik, die man betreiben will, oder ganz einfach von dem Zuschnitt, den man der betreffenden Region gegeben hat"<sup>1)</sup>. Fest steht lediglich, daß der Begriff aufgekommen, gewählt ist, weil die mit dem Bestehen von Ländern und Gemeinden gegebenen Verwaltungsgrenzen keine Raumeinheiten bilden, die in sich ein ungefähr gleichartiges Wirtschafts- und Sozialgeschehen einschließen. Hinzu kommt die Konzentrierung von Wirtschaft und Bevölkerung in einzelnen Landschaften, die andere Teilräume in Abhängigkeit bringen, die Entstehung großer Städte als Gravitationszentren, d.h. räumlicher Schwerpunkte, die "mit ihrer Dynamik die administrativen Begrenzungen überkommener Ordnungskräfte"<sup>2)</sup> sprengen. Da so die einzelnen Wirtschaftsgebiete "vielfach über die aus der agrarischen Ordnung stammenden Gemeindegrenzen herüber reichen, wird das Bemühen verständlich, das Gebiet praktisch abzugrenzen, innerhalb dessen ein planvolles gemeinsames Vorgehen unerläßlich ist, sollen nicht Rieseninvestitionen unrentierlich als Stückwerk enden"<sup>3)</sup>. Dieses gemeinsame Vorgehen kann durch einen Zusammenschluß mehrerer

- 1) Romus, Paul: Zur Bestimmung des Begriffs Region. In: Raumforschung und Raumordnung. Festschrift für Erich Dittrich. Köln, Berlin, Bonn, München 1964. S. 234.
- 2) Lenort, Norbert Johannes: Entwicklungsplanung in Stadtregionen. Köln und Opladen 1961, S. 15.
- 3) Koller, Peter: Eine Kartenfolge zur Frage der Region. In: Die Region als neue Raumordnungseinheit. Hrsg. vom Deutschen Gemeindetag und Deutschen Landkreistag. Bad Godesberg, Bonn 1964, S. 7. Es ist notwendig, "nach Ermittlung der räumlichen Zusammenhänge neue Raumordnungseinheiten zu schaffen, in denen sich die Hauptfunktionen des menschlichen Daseins möglichst ungebrochen abspielen, ergänzen und ausgleichen können". In: Forderungen zur Raumordnung. Hrsg. vom Deutschen Gemeindetag und Deutschen Landkreistag. Bad Godesberg, Bonn o.J., S. 2.

Gebietskörperschaften gleicher oder unterschiedlicher Ebene erfolgen, um eine diese Gebietskörperschaften gemeinsam betreffende Aufgabe zu bewältigen.

Im Bereich der räumlichen Wirtschaftspolitik erhält der zu gestaltende Raum Grenzen durch den jeweiligen Träger dieser Politik (Bund, Länder, Gemeinden), die Region hingegen stellt nach diesen Ausführungen einen Raum-ausschnitt dar, der zwar die Staatsgrenzen nicht überschreitet<sup>1)</sup>, aber häufig Länder, vor allem aber Gemeindegrenzen mißachtet. Es wird damit die Frage der kommu-

- 1) "Sie wird in jedem Fall Staatsgrenzen respektieren, schon deshalb, weil bei sonst gleichen Gegebenheiten, wie etwa Existenzgrundlagen in Landwirtschaft und Industrie, viele den Lebensstandard beeinflussende Regeln und Maßnahmen auf nationaler Basis diesseits und jenseits der Staatsgrenzen anders sind". Neundörfer, Ludwig: Nachdenkliches zur Raumordnung in Deutschland. In: Die Region als neue Raumordnungseinheit. Hrsg. vom Deutschen Gemeindetag und Deutschen Landkreistag. Bad Godesberg, Bonn 1964, S. 28.

Neundörfer weist jedoch darauf hin, daß die regionale Wirtschaftspolitik erst durch die europäische Integration Gegenstand hoher Politik geworden ist. Auch Giersch betont, daß die Integration der europäischen Länder, in der "Nationalwirtschaften in einer Wirtschaftsgemeinschaft aufgehen und wirtschaftspolitisch den Charakter von Regionen erhalten", immer mehr dazu zwingt, "den Raum ökonomisch ernst zu nehmen. Giersch, Herbert: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl. Hrsg. von Harald Jürgensen, Göttingen 1963, S. 386. In der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geht es beispielsweise darum, den enormen Niveauunterschied zwischen Süditalien und dem mitteleuropäischen Industriegebiet allmählich zu überwinden, wobei darauf geachtet werden muß, "daß nicht die Maßnahmen, die sich innerhalb eines so großflächigen Gebietes nur relativ grober Mittel bedienen können, bei uns noch ballungssteigernde Auswirkungen oder absaugende Wirkungen in unseren strukturschwachen Gebieten zur Folge haben". Düren, Albrecht: Raumordnung und Raumplanung in Kammerlicht. In: Raumordnung, Landesplanung, Städtebau. Referate und Diskussionen eines Fachseminars des Deutschen Industrie- und Handelstages, veranstaltet vom 7.-9. Juli 1961 in Münster. Hrsg. vom Deutschen Industrie- und Handelstag, Heft 75. Bonn 1961, S. 25.

nalpolitischen Unzulänglichkeit von kleinen und Kleinstgemeinden, aber auch das Problem der großen Gemeinden aufgeworfen, "die mit ihren Rand- oder Nachbargemeinden zu einem einheitlichen Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrsraum zusammengewachsen sind mit dem Ergebnis, daß nun die Grenzen mehrerer Gemeinden diese faktische kommunale Lebenseinheit zerschneiden"<sup>1)</sup>.

Betrachtet man die Region also als einen unter bestimmten Gesichtspunkten eindeutig abgegrenzten Raumausschnitt, so würde regionale Wirtschaftspolitik als das aktive Ordnen der Wirtschaftsprozesse, die Steuerung wirtschaftlicher Abläufe in diesem Raumausschnitt durch ein gemeinsames Vorgehen von Gebietskörperschaften zur Bewältigung einer einheitlichen Aufgabe zu bezeichnen sein. Die höhere Stufe der Aufgabe, die Lösung von der verwaltungsmäßigen Raumgliederung, eine Mehrheit von Trägern - das bedeutet aber noch keine besondere Politik, sondern eine Erweiterung der räumlichen Wirtschaftspolitik, die begrifflich gefaßt ist als staatliches Ordnen in abgegrenzten Räumen im Hinblick auf wirtschaftliche Tatbestände und Gebilde.

### c) Räumliche Strukturpolitik

Die Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur zielen, haben wie die Maßnahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik eine sektorale und eine räumliche Ausrichtung. Ausgangspunkt ist eine bestimmte Vorstellung über das Verhältnis der Teile zueinander und zum Ganzen, ist ein Harmoniegedanke, eine Vorstellung von einer wohlausgewogenen Ganzheit. Hierin könnte auch der einzige Unterschied zu einem Teil der Maßnahmen innerhalb der erwähnten und noch zu erörternden Arten von Politik gesehen werden. Denn Strukturpolitik ist ein Insgesamt von Maßnahmen, die stets mit einem Blick auf

1) Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige Kommunalstruktur der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag. München und Berlin 1964, S. 44.

das Ganze hin getroffen werden. Ihr Ziel ist es, den Koordinierungsautomatismus des Marktes "so zu verbessern und/oder zu steuern, daß er auf eine optimale Allokation der Produktivkräfte hinwirkt und Disproportionalitäten im Branchengefüge und in der Standortstruktur nicht erst entstehen läßt oder möglichst schnell korrigiert"<sup>1)</sup>. Die räumliche Ausrichtung der strukturpolitischen Maßnahmen führt aber zur Raumordnungspolitik über, und Strukturpolitik in diesem Sinne liegt vor, "mag sie nun auf welcher 'Ebene' auch immer versucht werden, wenn man sie im Ganzen, d.h. in der Spannung vom schlechtestentwickelten bis zum höchstentwickelten Gebiet sieht und auch dementsprechend anlegt"<sup>2)</sup>.

#### d) Raumwirtschaftspolitik

Durch die betonte Einengung des Zielbereichs der regionalen Wirtschaftspolitik auf wirtschaftliche Tatbestände ist eine Unterscheidung zwischen regionaler und "regionalisierender" Wirtschaftspolitik, wie Storbeck sie vorschlägt<sup>3)</sup>, nicht erforderlich. Diese Unterscheidung ist dagegen für die Begriffsfassung der Raumordnung und für die Frage nach ihrer Stellung zur räumlichen Wirtschaftspolitik und zur "Raumwirtschaftspolitik" interessant. Die regionale Wirtschaftspolitik definiert Storbeck mit dem Hinweis auf die fehlende Raumneutralität der Wirtschaftspolitik allgemein "als ein beson-

- 
- 1) Giersch, Herbert: Aufgaben der Strukturpolitik. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Hrsg. von Heinz-Dietrich Ortlieb, Tübingen 1964, S. 62.
  - 2) Dittrich, Erich: Raumordnungspolitik als Strukturpolitik. In: Informationen des Instituts für Raumforschung. 11. Jahrgang. 1961, S. 3.
  - 3) Storbeck, Dietrich: Ansätze zur regionalen Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zur Begriffsklärung. In: Raumforschung und Raumordnung. Festschrift für Erich Dittrich, Köln-Berlin-Bonn-München 1964, S. 254.

deres Mittelsystem, das die Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik durch deren regionale Ausrichtung verstärkt<sup>1)</sup>. Es handelt sich demnach lediglich um eine Anpassung und Differenzierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik im Hinblick auf ein bestehendes unterschiedliches Raumgefüge. Davon unterscheiden will Storbeck eine Wirtschaftspolitik "als Verwirklichung regionaler Verteilungskonzeptionen, die unabhängig von den Zielen der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik entwickelt werden". Ihre Ziele folgen "aus Gleichheits- und Gleichbehandlungsgrundsätzen, die teilweise in der Verfassung festgelegt sind, oder sie sind aus gesellschaftlichen Leitbildern abgeleitet"<sup>2)</sup>. Sie ist damit im wesentlichen Raumordnungspolitik, d.h. ein Teil der Raumordnung, die zunächst einen "Zustand des daseinsrichtigen Zugeordnetseins, einer daseinsgemäßen Raumgeordnetheit" bedeutet, dann aber auch "handelndes Eingreifen"<sup>3)</sup> zum Inhalt hat. Die Raumordnungspolitik ist der Konzeption nach nicht Teilbereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik, ihre gestaltende Aufgabe ist unabhängig entwickelt und richtet sich auf die "Mensch - Raum - Beziehung"<sup>4)</sup> im weitesten Sinne. Denn es geht ihr um die Gestaltung des Raumes zur Verwirklichung sozialer, kultureller, wehrpolitischer Forderungen, vor allem auch um raumgerichtete Eingriffe zur Verwirklichung bestimmter Vorstellungen

- 
- 1) Storbeck, Dietrich: Ansätze zur regionalen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 251.  
Er fügt an gleicher Stelle hinzu: "Wenn wirtschaftspolitische Aktionen durch die individuell strukturierten Regionen unterschiedlich verarbeitet werden, also nicht überall zum gleichen Erfolg kommen, kann die Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik durch eine regionale Abstimmung der einzelnen Aktionen erhöht, in manchen Fällen vielleicht überhaupt erst hergestellt werden".
  - 2) Storbeck, Dietrich: a.a.O., S. 254.
  - 3) Bülow, Friedrich: Soziale Marktwirtschaft und Raumordnung. In: Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen 1960, S. 314.
  - 4) Bülow, Friedrich: a.a.O., S. 313.

von einer Verteilung der Wirtschaftskräfte im Raum. Doch im letzteren sind schon die Aufgaben der räumlichen Strukturpolitik, vor allem aber der Raumwirtschaftspolitik angesprochen, die daher als ein Teil der Raumordnungspolitik angesehen, aber auch der allgemeinen Wirtschaftspolitik zugeordnet werden kann<sup>1)</sup>. In diesem Fall wäre im Rahmen der Verwirklichung der wirtschaftspolitischen Ziele - trotz der Interdependenz aller Lebensbereiche - eine strenge Ausrichtung der raumbezogenen Maßnahmen allein auf den Sektor Wirtschaft erforderlich, da die Wirtschaftspolitik die Ordnung und Beeinflussung des W i r t s c h a f t s - g e s c h e h e n s zum Inhalt hat. Für die folgende Untersuchung wird die Raumwirtschaftspolitik indessen nicht eindeutig zugeordnet, doch soll sie im wesentlichen im Rahmen des Bereichs der Raumordnungspolitik abgehandelt werden, d.h. als einen Teil der Raumordnung, die zum einen die Betrachtung und Analyse der heute gegebenen Wirklichkeit, zum anderen eine Vielzahl von Ordnungsvorstellungen (Leitbild) erfaßt und schließlich das aktive Einwirken im Hinblick auf diese Ordnungsvorstellungen beinhaltet<sup>2)</sup>.

In einer engen Definition der Raumwirtschaftspolitik stellt diese die staatliche Beeinflussung der einzelwirtschaftlichen Standortplanungen dar.

---

1) Hierfür spricht sich beispielsweise Düren aus. In dem Streben nach einer optimalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung unter bestmöglicher Nutzung des Raumes "enthält die Raumordnung eine begrüßenswerte Hilfsfunktion für die Wirtschaftspolitik, eine Funktion von mittelbarer Wirksamkeit. Es wäre absurd, ja sogar höchst gefährlich, wenn anders etwa der Raumordnung eine eigene Ordnungsfunktion zukommen sollte, die der Wirtschaftspolitik gleichrangig oder gar ihr übergeordnet ist". Düren, Albrecht: a.a.O., S. 18 ff.

2) Vgl. Behrens, Karl Christian: a.a.O., S. 108.

## 2. Die Notwendigkeit der Raumwirtschaftspolitik

Zur Aufzählung der allgemeinen Unzulänglichkeiten der betrieblichen Standortplanung, die der Entscheidung über den künftigen Standort vorausgeht, genügt der Hinweis auf die Erörterung der Grundzüge betrieblicher Planung im II. Kapitel<sup>1)</sup>. Es müssen nur noch zusätzlich Kritiken erwähnt werden, z.B. daß die "Standortkalkulation", wie sie auch genannt wird, die von der Gesellschaft getragenen "sozialen" Kostengrößen nicht erfaßt, so daß ein sonst ungünstiger Standort noch attraktiv erscheint<sup>2)</sup>. Es wird ferner die geringe Beweglichkeit der Betriebe angeführt, indem ein einmal begründeter Standort, der die Optimalbedingung nicht mehr erfüllt, nur sehr zögernd aufgegeben wird, der Zweifel an der Rationalität der Standortentscheidung, die Schwierigkeiten, nicht quantifizierbare Faktoren zu berücksichtigen, sodann die "Vielfalt und Dynamik der Standortbedingungen"<sup>3)</sup>; diese und andere Umstände haben zu der Folgerung geführt, "daß die Raumnutzung nicht oder wenigstens nicht in entscheidendem Maße und vor allem nicht mit langfristiger Gültigkeit durch den Markt gelenkt wird"<sup>4)</sup>.

1) Vgl. S.8 f.

2) Hierauf wird stets mit Nachdruck hingewiesen. Willeke spricht von "Verzerrungen", da der Markt nur die über ihn gehenden Wirtschaftsvorgänge erfaßt, d.h. "daß nur die individuellen oder privatwirtschaftlichen Entscheidungen bezüglich der Raumorientierung nach der Lage zu den Rohstoffen und Energiequellen, den Bodenbonitäten und den Mitmenschen entsprechend 'dirigiert' werden und somit in der einzelbetrieblichen Kostenorientierung bleiben. Außerhalb bleiben die übrigen mit der räumlichen Orientierung der Menschen in Stadt und Land entstehenden Kosten, soweit nicht durch die Steuer eine gewisse Korrektur eintritt".  
Willeke, Eduard: a.a.O., S. 32.

3) Lowinski, Leonhard: Die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Aufgaben der Raumordnung. In: Raumordnung, Landesplanung, Städtebau. Referate und Diskussionen eines Fachseminars des Deutschen Industrie- und Handelstages, veranstaltet vom 7.-9. Juni 1961 in Münster. Hrsg. vom Deutschen Industrie- und Handelstag, Heft 75. Bonn 1961, S. 37.

4) Storbeck, Dietrich: Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung. Eine Untersuchung über Notwendigkeit, Ziele und Mittel der Raumordnung im System der Marktwirtschaft. Dissertation. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Freien Universität Berlin. Berlin 1959, S. 85.

Diese These vom Versagen des Marktmechanismus, dem die volkswirtschaftliche Standorttheorie die Fähigkeit zuspricht, eine optimale Raumnutzung herbeizuführen und zu erhalten, von dem behauptet wird, "daß die Summe der einzelwirtschaftlich optimalen Wirtschaftseffekte automatisch auch zu der gesamtwirtschaftlich optimalen Ertragsgestaltung führen müsse, womit die Harmonisierung auch der räumlichen Struktur der Wirtschaft gegeben sei"<sup>1)</sup>, trifft indessen nicht den

Bereich der Notstandsgebiete; es sind überhaupt all jene Gebietsteile außerachtzulassen, deren wirtschaftliche Schwäche zu vergleichsweise schlechten Lebensbedingungen geführt hat. Die Notlage bzw. der Rückstand dieser Gebiete rührt selten von der Unvollkommenheit betrieblicher Standortkalkulationen her, sondern ist meist das Ergebnis politischer Eingriffe oder kann auf ausgeprägt unterschiedliche Gegebenheiten der Natur (Klima, Bodenbeschaffenheit usw.), auf ihre geographische Lage, auf Zufälligkeiten in der geschichtlichen Entwicklung usw. zurückgeführt werden. Ihre Ungunst für eine Standortwahl würde auch bei einer "strengen" Kalkulation bestehen bleiben, wenn diese unter vollständiger Berücksichtigung aller ökonomisch rationaler, langfristig wirksamer Faktoren durchgeführt werden würde. Hier muß die öffentliche Hand in jedem Fall eingreifen und mit Hilfe großzügiger Sanierungsmaßnahmen eine allmähliche Verbesserung des Standortklimas zu erreichen versuchen.

Sei die Notwendigkeit eines raumordnenden Eingreifens durch unzureichende Standortkalkulationen der Betriebe oder durch andere Umstände begründet, es besteht und verstärkt sich die Heterogenität der Teilräume im Staatsraum der Bundesrepublik, und "angesichts des insbesondere in den dichtbevölkerten und hochentwickelten Industrieländern zunehmend sichtbar werdenden

---

1) Seraphim, Hans-Jürgen: a.a.O., S. 258.

Spannungen, Friktionen und Verzerrungen im Grundlagen- und Erfüllungsgefüge des Raumes"<sup>1)</sup> ist eine stetige Herausforderung gegeben. "Das Problem der räumlichen Verfassung des menschlichen Daseins tritt mit eigenem Gewicht und eigener Fragestellung neben das der Zeitlichkeit"<sup>2)</sup>.

Sahner gibt in einer Untersuchung an, daß ein Drittel des Bundesgebietes (ohne West-Berlin) Förderungsgebiete gemäß von Förderungsprogrammen allein der Bundesregierung sind, sei es, daß sie Zonenrandgebiete sind oder zu den Förderungsgebieten des Bundes gemäß Beschluß des interministeriellen Ausschusses für Notstandsgebietsfragen (IMNOS) gehören, oder sei es, daß es sich um Orte des Zentralen-Punkte-Programms handelt<sup>3)</sup>. "Neben die Förderungsgebiete des Bundes treten noch solche der Bundesländer. In der Regel schließen die Länder die vom Bund anerkannten Förderungsgebiete in ihre Programme mit ein. Darüber hinaus haben die Länder jeweils für sich aber noch eigene Förderungsgebiete bestimmt"<sup>4)</sup>. Sahner schätzt daher, daß 50% der Fläche des Bundesgebietes in einem Förderungsprogramm des Bundes oder der Länder stehen.

### 3. Die Aufgaben der Raumwirtschaftspolitik

Dem **raumordnenden Eingreifen allgemein** liegt ein "Leitbild" zugrunde und "Raumordnung als ein Tätigsein bedeutet denn das Hinarbeiten auf dieses Ideal, der Versuch, das Ziel zu verwirklichen"<sup>5)</sup>. "Wenn man

- 1) Olsen, Karl Heinrich: Grundlegende Raumaspekte der Gegenwart. In: Grundlegende Raumaspekte der Gegenwart. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band XIX. Hannover 1962, S. 5.
- 2) Bollnow, Otto Friedrich: Mensch und Raum. Stuttgart 1963, S. 15.
- 3) Sahner, Wilhelm: Ein Drittel der Bundesrepublik Förderungsgebiete. In: Information des Instituts für Raumforschung. 12. Jahrgang 1962, S. 167.
- 4) Ebenda, S. 168.
- 5) Dittrich, Erich: Versuch eines Systems der Raumordnung. Bad Godesberg 1953, S. 5.

keine Vorstellungen hat über das, was man eigentlich mit der Entwicklung eines Gebietes will, keine Vorstellungen darüber, wohin die Entwicklung geführt werden soll, dann kann man keine Raumordnung betreiben<sup>1)</sup>. Man könnte dieses Ideal, wie es Neundörfer formuliert, als das Bestreben bezeichnen, "jedermann optimale Lebensbedingungen zu schaffen"<sup>2)</sup>, doch zeigt das Leitbild in der Praxis "recht bestimmte Konturen und Richtlinien..., und zwar nicht nur in einer Form ganz allgemeiner Hinweise, daß die 'Belange des Ganzen' zu berücksichtigen seien, sondern in sehr konkreten Vorstellungen und Forderungen"<sup>3)</sup>. Es wird dagegen nie möglich sein, den Inhalt des Leitbildes erschöpfend darzustellen, "denn das Leben wird immer neue Einzelheiten bringen, zur Prüfung stellen und gegebenenfalls in die Forderungen des Leitbildes aufnehmen"<sup>4)</sup>; das Leitbild ist demgemäß ein "geistiges Formprinzip", "das in der jeweils gegebenen Epoche dominiert"<sup>5)</sup>.

- 1) Ernst, Werner: Raumordnung aus der Sicht des Bundes. In: Die Raumordnung drängt. 6 Vorträge. Hrsg. von der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung. Köln und Opladen, S. 70.
- 2) Neundörfer, Ludwig: a.a.O., S. 23.
- 3) Dittrich, Erich: a.a.O., S. 15. Vgl. u.a. auch Gleissner, Franz: Vom Leitbild einer zielbewußten Raumordnungspolitik in Stadt und Land. In: Informationen des Instituts für Raumforschung. 12. Jahrgang, 1962, S. 539 ff.  
Die vom Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung im Juli 1962 festgesetzten und bekanntgegebenen "Grundsätze der Bundesregierung für die raumbedeutsamen Maßnahmen des Bundes und ihre Koordinierung" geben ein Beispiel, daß ein Leitbild nicht nur die Gestalt allgemeiner Normvorstellungen hat, sondern darüber hinausgehend die Form konkreter Forderungen annehmen kann.
- 4) Dittrich, Erich: Raumordnung und Leitbild. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Hochschule in Wien, Heft 2. Wien 1962, S. 16. Vgl. auch Meyer, Konrad: a.a.O., S. 138.
- 5) Dittrich, Erich: Das Leitbild und seine Problematik. In: Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen 1960, S. 107.

Die Beschreibung der Aufgaben einer Raumwirtschaftspolitik geht aus von der Heterogenität der räumlichen Wirtschaftsstruktur und dem damit verbundenen, sich von Raum zu Raum nur unterschiedlich ausbreitenden Wirtschaftswachstum. Als weiteren Ausgangspunkt nennt Jürgensen Integrationsprozesse, die jedoch unbeachtet bleiben sollen. Der regionalen Wirtschaftspolitik, die Jürgensen wie in dieser Untersuchung der Raumordnungspolitik zurechnet, gibt er im Zeichen wachsender Wirtschaft die Aufgabe, "die soziale und technische Infrastruktur so weit auszubauen, daß die Arbeitskräfte mobil werden können"<sup>1)</sup>. Denn "Wachstumsimpulse werden verstärkt bzw. stimuliert, wenn es gelingt, die Mobilität der Produktionsfaktoren zwischen den Branchen und auch im Raum zu verbessern; dadurch lassen sich ungenutzte Produktivitätsreserven erschließen, die weiteres Wirtschaftswachstum ermöglichen"<sup>2)</sup>. Ähnliches drückt Giersch aus, wenn er nach der "ökonomisch optimalen Allokation der Produktivkräfte im Raum" fragt, d.h. nach einer Allokation, "die ein maximales Sozialprodukt und/oder ein möglichst kräftiges Wachstum der Gesamtwirtschaft ermöglicht"<sup>3)</sup>.

Wenn man die Definition des Ziels der Raumordnung, die Storbeck gibt<sup>4)</sup>, zu einer Definition des Ziels der Raumwirtschaftspolitik abändert, so ist dieses darauf gerichtet, die räumliche Verteilung der Wirtschaftskräfte so zu gestalten, daß ein größeres Sozialprodukt und/oder Wirtschaftswachstum durch keine andere Verteilung erreicht werden können.

Konkret sind es im wesentlichen drei Aufgabenbereiche, die immer noch Wissenschaft und Praxis beherrschen. Sie stellen sich dar in den Schlagworten Dezentralisierung - Ballung, Sanierung von Notstandsgebieten, Förderung

- 
- 1) Jürgensen, Harald: Antinomien in der Regionalpolitik. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl. Hrsg. von Harald Jürgensen. Göttingen 1963, S. 402.
  - 2) Jürgensen, Harald: a.a.O., S. 401.
  - 3) Giersch, Herbert: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, a.a.O., S. 387.
  - 4) Storbeck, Dietrich: a.a.O., S. 112.

von Rückstandsgebieten. Ihre Bewältigung im Wege der Lenkung betrieblicher Standortdispositionen ist Inhalt der Raumwirtschaftspolitik.

Diese Zielvorstellungen werden, wie oben schon hervorgehoben und wie es im Bereich der Raumordnungspolitik wie der Wirtschaftspolitik allgemein üblich ist, dem Gegebenen, der realen Situation gegenübergestellt. Denn es gibt kein für alle Zeit und jeden Raum allein gültiges Ziel. "Jeder Raum hat seine eigenen Bedingungen, daher macht jede konkrete Lage eine andere Konstellation notwendig. Die getroffene Entscheidung stellt meist einen Kompromiß dar"<sup>1)</sup>.

#### 4. Die Mittel der Raumwirtschaftspolitik

Es fehlt nicht an Versuchen, die Vielzahl der den Trägern von Raumwirtschaftspolitik zur Verfügung stehenden Mittel<sup>2)</sup> für eine Beeinflussung einzelwirtschaftlicher Standortplanungen systematisch darzustellen. Eine Stellungnahme erübrigt sich insofern, als es im Rahmen der vorliegenden Untersuchung, die nach dem Einflußgrad raumwirtschaftspolitischer Maßnahmen fragt, zunächst völlig ausreichend ist zu wissen, welche Mittel zwingende Mittel in Form von Geboten und Verboten sind und jede Dispositionsfreiheit ausschließen und welche Mittel wirtschaftliches Planen, Entscheiden und Disponieren nur insoweit beeinflussen wollen, daß dieses "richtig wird im Hinblick auf die Zielerreichung und daß dem Einzelwirtschaftler dabei gleichzeitig ein möglichst großer Freiheitsspielraum bezüglich Initiative, Planung und Verfügung gewährt wird"<sup>3)</sup>. In eben

1) Meyer, Konrad: Ordnung im ländlichen Raum. Grundlagen und Probleme der Raumplanung und Landentwicklung. Stuttgart 1964, S. 139.

2) "Die Liste der denkbaren Mittel der Standortlenkung" ist, wie Egner betont, kaum erschöpfend darzustellen. Egner, Erich: Wirtschaftliche Raumordnung in der industriellen Welt. Abhandlungen zur industriellen Standortpolitik. Bremen-Horn 1950, S. 31.

3) Pütz, Theodor: Theorie der Allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung. Wien 1948, S. 235.

diese Richtung geht auch die Unterteilung Dörpmunds zum einen in empfehlende und ankurbelnde, zum anderen in befehlende Standortlenkung<sup>1)</sup>, desgleichen die Aufteilung Egners in Zwangs- und Anreizmittel<sup>2)</sup>.

Die für das Thema allein bedeutsamen lenkenden bzw. anreizenden Mittel können jedoch kaum in einer befriedigend systematischen Weise zusammenfassend dargestellt werden. Da aber Ausgangspunkt der Betrachtung die betriebswirtschaftliche Standortlehre bildet, genügt eine Unterteilung der Mittel

1. in Mittel, die das Beschaffungs- bzw. Absatzpotential eines Ortes durch staatliche Hilfen mannigfacher Art allgemein und in bezug auf den Standortfaktor "staatliche Verwaltungsleistungen" im besonderen verändern, sowie
2. in Mittel, die zu einer Ausdehnung oder Einengung der betrieblichen Beschaffungs- bzw. Absatzgebiete führen<sup>3)</sup>.

Im ersten Fall ist es schwierig, eine genaue Trennung zwischen Verwaltungsleistungen allgemein und besonderen Staatshilfen durchzuführen. Die raumwirtschaftspolitischen Maßnahmen, zu denen diese Staatshilfen gehören, sind Teil der staatlichen Verwaltungstätigkeit der Länder und Gemeinden. Soweit der Bund raumbezogene Maßnahmen in diesem Sinne trifft, geschieht es - so sei vereinfachend angenommen -, um die Länder in den Aufgaben der Raumordnung zu unterstützen (z.B. Hilfen für das Zonenrandgebiet).

Die erstgenannten Mittel werden in dem großen Rahmen "Finanzausgleich" behandelt. Die Ausdehnung oder Einengung der betrieblichen Beschaffungs- bzw. Absatzgebiete über die Transportkosten ist anschließend Gegenstand der Erörterung über die Bedeutung der Verkehrspolitik im Rahmen der Raumwirtschaftspolitik.

1) Dörpmund, Heinz: Die Mittel der Industriestandortlenkung und die Grenzen ihrer Anwendbarkeit. Bremen-Horn 1950.

2) Egner, Erich: Raumwirtschaftspolitik. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. 8. Band, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1964, S. 697.

3) Vgl. Behrens, Karl Christian: a.a.O., S. 115.

#### IV. Die Bedeutung der Raumwirtschaftspolitik für die betriebliche Standortplanung

##### A. Finanzausgleich und betriebliche Standortplanung

Wie in der Bundesrepublik Deutschland hat sich vornehmlich in föderalistisch aufgebauten Staaten - zusammen mit dem steigenden Umfang staatlicher Betätigung - ein Faktor zur Ausformung zusätzlicher oder zur Verstärkung bzw. Verminderung bestehender räumlicher Besonderheiten entwickelt:

Es ist die raumgerichtete Tätigkeit innerstaatlicher Gebietskörperschaften, die für einen bestimmten Teil des Staatsgebietes eigene obrigkeitliche Funktionen ausüben oder die durch Delegation öffentlicher Aufgaben das Recht zur selbständigen und eigenverantwortlichen Erfüllung der übertragenen Aufgaben innerhalb eines abgegrenzten räumlichen Bereichs erhalten haben. Diese gebietliche Aufgliederung öffentlicher Gewalt erhält wirtschaftliche Relevanz, wenn mit ihr das Recht zu einer eigenen Finanzgebarung verbunden ist und diese in einem einheitlichen Staats- und Wirtschaftsgebiet zu einer räumlichen Uneinheitlichkeit in der Abgabenbelastung und in den staatlichen Leistungen führt.

Wenn im folgenden die Regelungen und die wirtschaftliche Bedeutung des Finanzausgleichs erörtert werden, so bleiben die außerhalb dieser Regelungen getroffenen Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaft West-Berlins und der Zonenrandgebiete unberücksichtigt. Sie stehen nicht in einem direkten Zusammenhang mit der besonderen föderalistischen Staatsgliederung der Bundesrepublik, sondern wurden zur Verringerung der aus der politischen Spaltung des Landes folgenden wirtschaftlichen Ungunst dieser Teilräume ergriffen.

Ausgangspunkt der Betrachtung bildet die Darstellung des Finanzausgleichs, und zwar unter der besonderen Berücksichtigung der Frage, ob den gebietlichen Ho-

heitsträgern im Staat eine unterschiedliche Finanzgebarung möglich ist, welche Maßnahmen innerhalb dieser ergriffen werden und ob sie standortrelevante Bedeutung zu erlangen vermögen.

### 1. Der Begriff des Finanzausgleichs

Vorstufe der Institution eines Finanzausgleichs in einem Staat ist grundsätzlich die gebietliche Aufteilung staatlicher Gewalt. Ist dieser Tatbestand gegeben, bestehen in einem Staatsgebiet also mehrere neben- oder untergeordnete Gebietskörperschaften als Träger der aufgeteilten Staatsgewalt, so müssen diese zum Zwecke der Erfüllung ihrer Funktionen Ausgaben tätigen, die eine entsprechende Deckung verlangen. "Ist von den Parlamenten eine bestimmte Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften beschlossen worden, so muß auch für ihre entsprechende Ausstattung mit Einnahmen gesorgt werden, damit die Ausgaben finanziert werden können"<sup>1)</sup>. Art und Umfang der Ausgaben bestimmen sich aber ganz nach den diesen Gebietskörperschaften zugeteilten öffentlichen Aufgaben. Zur Darstellung des Finanzausgleichs genügt deshalb nicht eine Erörterung der Regelungen, die von sogenannten Finanzausgleichsgesetzen zur Deckung des Finanzbedarfs getroffen sind, "auch die Aufgabenverteilung zwischen dem Staat und den ihm eingegliederten Gebietskörperschaften gehört insoweit zum Gebiete des Finanzausgleichs, als durch sie die Ausgaben und der Steuerbedarf dieser Körperschaften bedingt sind"<sup>2)</sup>.

Entgegen der mitunter vertretenen Auffassung, der Finanzausgleich sei lediglich die bei einer gegebenen

---

1) Nöll von der Nahmer, Robert: Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Band 1: Allgemeine Finanzwissenschaft. Köln und Opladen 1964, S. 341.

2) Popitz, Johannes: Der Finanzausgleich. In: Handbuch der Finanzwissenschaft. II. Band, Tübingen 1927, S. 340.

Aufgabenordnung zu regelnde Frage der Einnahmenverteilung<sup>1)</sup>, kann es heute als herrschende Meinung gelten, "daß zum Finanzausgleich auch die Entscheidung über die Ausgabenseite, d.h. über die Zuteilung der staatlichen Aufgabenbereiche an die verschiedenen Gebietskörperschaften gehört und mit Rücksicht auf das - allerdings nicht unbeschränkt geltende - finanzwirtschaftliche Prinzip: 'Die Ausgaben bestimmen die Einnahmen' als wesentliches Element des Finanzausgleichs anzusehen ist"<sup>2)</sup>.

Die Literatur faßt den Begriff Finanzausgleich, je nachdem ob das Gewicht auf politische, staatsrechtliche oder finanzwirtschaftliche Aspekte gelegt wird, sehr unterschiedlich. Ohne näher darauf einzugehen, sei lediglich die Definition Bickels wiedergegeben.

Bickel bezeichnet als Finanzausgleich die Art und Weise, wie "die öffentlichen Aufgaben zwischen den in einem Territorium neben- und untereinander bestehenden Gebietskörperschaften abgegrenzt, die damit verbundenen Ausgaben auf sie verteilt und die erforderlichen Einnahmen von ihnen beschafft werden"<sup>3)</sup>. Der Finanzausgleich

- 1) Als Beispiel sei die Definition Weichmanns angeführt: "Finanzausgleich ist das Verfahren, innerhalb der föderativen Struktur des Staates die Anteile der Glieder des bundesstaatlichen Verbandes (Reich, Bund, Länder, Gemeinden) am nationalen Steueraufkommen durch ein festes oder elastisches Verteilungssystem ihren berechtigten Ansprüchen wie den Interessen der nationalen Volkswirtschaft durch Rechtsnormen anzupassen". Weichmann, Herbert: Finanzausgleich. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, begründet von Heinrich Nicklisch. Band II, . 3. Auflage, Stuttgart 1958, Sp. 1807.
- 2) Müller, Hans: Zur Problematik des Finanzausgleichs zwischen Oberstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat. In: Archiv des öffentlichen Rechts. 83. Band, 1958, S. 28.
- 3) Bickel, Wilhelm: Der Finanzausgleich. In: Handbuch der Finanzwissenschaft. Band 2, 2. Auflage, Tübingen 1956, S. 730. Vgl. Albers, Willi: Der Einfluß des Finanzausgleichs auf regionale Wettbewerbsbedingungen und Produktionsstandorte. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl. Hrsg. von Harald Jürgensen. Göttingen 1963, S. 462; Isenberg, Gerhard: Finanzausgleich und Raumordnung. In: Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen 1960, S. 481. Hermeier geht sogar weiter und definiert den Finanzausgleich als "Beschreibung der ökonomisch-finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den öffentlichen Gebietskörperschaften einschließlich der Auswirkungen auf die Privatwirtschaft". Hermeier, Rudolf: Der "richtige" Finanzausgleich. Ökonomische Theorie und Fi-

beinhaltet demnach die Zuweisung von Staatsaufgaben und damit Ausgaben und die Verteilung der öffentlichen Einnahmen an die im Staat bestehenden gebietlichen Hoheitsträger. Hier zeigen sich seine zwei Bestandteile, die zu einer begrifflichen Aufteilung in einen *p a s s i v e n* und in einen *a k t i v e n* Finanzausgleich führen.

Die Finanzordnung folgt also aus der Aufgabenordnung<sup>1)</sup> und diese stellt sich wiederum als ein Ergebnis der besonderen Verfassungsstruktur des Staates dar. Zur Schilderung des passiven Finanzausgleichs kann deshalb auf die vorangegangenen Ausführungen zum Aufgabenbereich der Länder und Gemeinden verwiesen werden<sup>2)</sup>.

## 2. Der aktive Finanzausgleich

Mit der richtigen Verteilung der Einnahmen ist die wichtigste finanzpolitische Frage aufgeworfen<sup>3)</sup>. Denn in einem Föderativstaat ist die gebietliche Aufgliederung der staatlichen Macht nur dann von realem Gehalt, wenn der einzelne Herrschaftsträger auch die zur Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel erhält und über diese frei und eigenverantwortlich verfügen kann. Eine gerechte Aufteilung der Finanzmasse, die sich nach den Bedürfnissen der einzelnen Gebietskörperschaften ausrichtet, ist für die Erhaltung der Leistungsfähigkeit dieser Körperschaften von entscheidender Bedeutung.

Der Bereich der Ausstattung der gebietlichen Hoheitsträger mit Steuermitteln umfaßt

- a) den aktiven Finanzausgleich *i m w e i t e r e n S i n n e*, d.h. die Zuweisung des Steuergesetzgebungsrechts (Objekthoheit), die Verteilung der Steuererträge (Ertragshoheit) und die Regelung der Finanzverwaltung (Verwaltungshoheit);

---

1) Vgl. Hacker, Horst: Finanzausgleich. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Hrsg. von Hans Peters. III. Band, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S.400.

2) Vgl. Kapitel III, A.

3) Vgl. Conrad, Wilhelm: Die Finanzpolitik der Länder im Verhältnis zum Bund. In: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Hrsg. von Friedrich Schäfer. Tübingen 1964, S. 7.

- b) den aktiven Finanzausgleich i m e n g e r e n  
S i n n e , d.h. die Regelungen der Ausgleichszahlungen zwischen Aufgabenträgern gleicher Ebene.  
ad a)

#### 1. Der Bund-Länder-Bereich

Zwar ist die Kompetenz zur Steuergesetzgebung nach den Vorschriften über die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung abgegrenzt und die Länder haben die Vermutung der Zuständigkeit für sich, doch gibt es hier - wie im Bereich der allgemeinen Gesetzgebung - praktisch nur Bundesgesetze. "Es ist tatsächlich für eine Landessteuergesetzgebung gar kein Spielraum mehr vorhanden"<sup>1)</sup>. Als bescheidene Ausnahmen sind der Bundesgesetzgebung ausdrücklich nur die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis und die Festsetzung der Realsteuersätze entzogen (Art. 105 Abs. 2 S. 1 und 3 GG).

Die Verteilung der Steuererträge steht deshalb im Mittelpunkt des aktiven Finanzausgleichs, so daß den Art. 106 und 107 GG besondere Bedeutung zukommt. Das Gesetz teilt zunächst in Anlehnung an das sogenannte Trennsystem den einzelnen Ebenen eigene Einnahmequellen zur Ausschöpfung zu, regelt dann aber die Verteilung des Einkommensteuer- und Körperschaftsteueraufkommens nach dem sogenannten Verbundsystem. Es ist eine Aufteilungsart, nach der eine Steuer nur von einer Ebene erhoben wird und die anderen Ebenen an den Erträgen dieser Steuer in bestimmten Formen (z.B. Überweisungen) und zu bestimmten Sätzen beteiligt werden<sup>2)</sup>.

Für die ihnen zufließenden Steuern haben Bund wie Län-

---

1) Strickrodt, Georg: Finanzordnung der Länder im Rahmen der Verfassung. Braunschweig-Berlin-Hamburg-Kiel 1951, S. 5.

2) Obwohl die Steuereinnahmen des Bundes in den Jahren 1961 bis 1963 stärker gestiegen sind als die der Länder und Gemeinden - 18,5 v.H. zu 16,3 v.H. -, fordert der Bund einen immer größer werdenden Anteil an dem Aufkommen der beiden Steuern. Vgl. Conrad, Wilhelm: a.a.O., S. 9.

der das Recht zur Verwaltung. Der Bund kann jedoch die Verwaltung ihm zustehender Steuern den Ländern als Auftragsverwaltung übertragen, wie es für seinen Anteil am Einkommensteuer- und Körperschaftsteueraufkommen geschehen ist. Dies und der Umstand, daß die Landessteuern bundesgesetzlich geregelt sind, veranlaßten den Bund, "sehr eingehende Vorschriften über die Veranlagung und die Steuerzahlungen herauszugeben. Denn der Einheitlichkeit des Gesetzes muß eine Einheitlichkeit seiner Durchführung entsprechen"<sup>1)</sup>. Man denke nur an die "Richtlinien", die in der Praxis große Bedeutung haben! Die den Ländern verbleibenden Möglichkeiten zu eigenen Entscheidungen sind deshalb gering.

ad a)

## 2. Die Finanzausstattung der Gemeinden

Die Regelungen der Einnahmen der Gemeinden ist zum größten Teil ausdrücklich in das Grundgesetz aufgenommen worden, sie "haben ebenso wie der Bund und die Länder unmittelbar durch das Grundgesetz einen Anteil am Gesamtsteueraufkommen erhalten und sind dadurch verfassungsrechtlich im bundesstaatlichen Aufbau anerkannt"<sup>2)</sup>.

Das Grundgesetz weist ihnen die Realsteuern, über deren Hebesätze sie außerdem selbst bestimmen können (beschränkte Objekthoheit), zur eigenen Ausschöpfung zu. Daneben beteiligt es sie am Einkommensteuer- und Körperschaftsteueranteil ihrer Länder, und zwar in Form eines Hundertsatzes, über deren Höhe hingegen das einzelne Land selbst zu beschließen hat. Bund und Länder sind außerdem bei Zuweisung neuerer Aufgaben an die Gemeinden zur Übernahme der diesen dadurch entstehenden finanziellen Lasten verpflichtet.

Neben den im Grundgesetz getroffenen Regelungen bleibt es den einzelnen Länderverfassungen vorbehalten, zusätzliche eigene Bestimmungen zur Mittelausstattung ihrer Ge-

1) Eynern, Gert von: Der Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. In: Bund und Länder. Hrsg. von Ossip K. Flechtheim. Deutsche Hochschule für Politik Berlin. Vorträge gehalten im Wintersemester 1957/58, Berlin 1959, S. 132.

2) Heckt, Wilhelm: Die Neuordnung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung. In: Die öffentliche Verwaltung. 10. Jahrgang, 1957, S. 164.

meinden zu treffen.

Hinsichtlich der Ertragshoheit sind demnach die Realsteuern sowie mehrere kleine indirekte Steuern (Vergnügungs-, Getränke-, Schankerlaubnis-, Hunde-, Jagd- und Fischereisteuer) volle Gemeindesteuern. Zu weiteren Einnahmen führt der Steuerverbund mit dem jeweiligen Land. Sein Ziel ist es vornehmlich, das Finanzsystem der Gemeinden qualitativ zu verbessern und sie mehr an der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung teilhaben zu lassen.

In die Verwaltung der für die gemeindliche Finanzausstattung so wichtigen Realsteuern teilen sich die Finanzämter der Länder und die Gemeinden. Bei der Gewerbesteuer nach Kapital und Ertrag ist die Festsetzung der Besteuerungsgrundlagen sowie die Festsetzung und Zerlegung der einheitlichen Steuermeßbeträge Aufgabe der Finanzämter. Die Gemeinden sind dagegen für die Festsetzung und Erhebung der Gewerbesteuer sowie für die Entscheidung über Stundung, Niederschlagung und Erlaß zuständig. Die Verwaltung der Lohnsummensteuer ist hingegen fast ganz Sache der Gemeinden. Bei der Grundsteuer obliegt das Einheitswertverfahren und die Festsetzung des Steuermeßbetrages gleichfalls den Finanzämtern, während die Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer Sache der Gemeinden ist<sup>1)</sup>. Soweit es sich nicht um die Lohnsummensteuer handelt, haben also - von den Besteuerten aus gesehen - die Verwaltungsaufgaben der Finanzämter im Bereich der Realsteuern, insbesondere das Festsetzungsverfahren, eine größere Bedeutung als die der Gemeinden, "weil die Ermittlung aller Daten der belasteten Objekte, die nach den Vorschriften des materiellen Realsteuerrechts für die Höhe der Steuerlast maßgebend sind, zu den Verwal-

1) Vgl. Schiefer, Josef: Die einzelnen Gemeindesteuern. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Hrsg. von Hans Peters. III. Band, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 310 und 325.

tungsaufgaben der Finanzämter gehört, während die Gemeinden lediglich durch eine einfache Multiplikation vorgegebener Zahlen die Höhe der Steuerschuld zu ermitteln haben"<sup>1)</sup>.

ad b) Ausgleichszahlungen zwischen Aufgabenträgern gleicher Ebene

Baut sich der Finanzausgleich von unten nach oben, also den Forderungen des Föderalismus entsprechend, oder von oben nach unten auf, wie er sich in der Wirklichkeit aufgrund der immer stärker werdenden Stellung des Zentralstaates anzubahnen scheint, so spricht man, um die Richtung des Finanzausgleichs zu charakterisieren, von einem vertikalen Finanzausgleich. Ihm steht der horizontale Finanzausgleich gegenüber, eine Institution zwischen Gebietskörperschaften gleicher Stufe, um die bei einzelnen Gliedern auftretenden Unterschiede zwischen Aufgabenlast und Finanzkraft auszugleichen, "im Grundsatz nichts anderes als die Anwendung des sozialen Gedankens auf die Welt der Gebietskörperschaften"<sup>2)</sup>.

Im Grundgesetz findet sich eine Bestimmung zur Einrichtung eines derartigen horizontalen Finanzausgleichs, und zwar für die Ebene der Länder. Art. 107 Abs. 2 GG will, "daß aus Beiträgen leistungsfähiger Länder (Ausgleichsbeiträgen) leistungsschwachen Ländern Ausgleichszuweisungen gewährt werden". Dieser Finanzausgleich wäre mit dem in einem Staat konsequent durchgeführten föderalistischen Gliederungsprinzip - streng genommen - nicht vereinbar, vorausgesetzt, daß die Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur bei allen Gliedern weitgehend übereinstimmt. Da dies in der Bundesrepublik keineswegs der Fall ist, steht vor der Wahrung gliedstaatlicher Eigenständigkeit die politische, wirtschaftliche und soziale Forderung nach einer im ganzen Staat annähernd gleichmäßigen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben.

- 
- 1) Froböss, Eckhard: Allgemeines (zu den Gemeindesteuern). In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Hrsg. von. Hans Peters. III. Band, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 304.
  - 2) Hettlage, Karl Maria: Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung. In: Finanzarchiv. N.F., Band 14 (1953/54), S. 417.

Art. 107 GG schreibt zwar die Einrichtung eines Länderfinanzausgleichs vor, dieser ist "aber in der praktischen Durchführung und in der Bereitstellung der Finanzmasse Angelegenheit der Ländergesamtheit"<sup>1)</sup>.

Auf der Ebene der Gemeinden weisen gewisse Tatbestände auf das Bestehen eines horizontalen Finanzausgleichs hin. Seine Ausgestaltung und Ziele sind indessen nicht nur von Land zu Land, sondern auch, da er oft nur wenige Gemeinden erfaßt, innerhalb eines Landes sehr unterschiedlich. Die Geldbewegungen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden gelten gleichfalls als horizontale Finanzausgleichsmaßnahmen, da die Gemeindeverbände keine übergeordnete Ebene darstellen.

---

1) Otto, Frieda: Neuere Entwicklungstendenzen im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Dissertation. Frankfurt am Main 1958, S. 182.

### 3. Die Auswirkungen der Finanzausgleichsregelungen auf die Einnahmen- und Ausgabengestaltung der Länder und Gemeinden

#### a) Die Haushaltswirtschaft der Länder

Die Haushaltswirtschaft hat bei der Durchführung der öffentlichen Aufgaben eine Hilfsfunktion<sup>1)</sup>, und sie muß so gestaltet sein, daß sie sowohl den politischen als auch den wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung trägt<sup>2)</sup>. Das Streben nach Verwirklichung föderalistischer Prinzipien und die Forderung nach einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet können indessen selten in Einklang gebracht werden. Einmal würde eine zu weit gehende Berücksichtigung föderalistischer Forderungen nach einer umfassenden Dezentralisation staatlicher Funktionen bei nicht homogener Wirtschaftsstruktur der Gliedstaaten zu regional unterschiedlichen Steuerbelastungen führen. Zum anderen könnte eine Beschränkung gliedstaatlicher Autonomie in der Ausgaben- und Einnahmenwirtschaft der Erfüllung der Forderung nach einem ungefähr einheitlichen Wirtschaftsraum zwar näherkommen, würde aber die politisch so wichtige Eigenverantwortung stark einengen. Hieraus folgt, "daß die Frage nach der zweckmäßigsten Aufgabenverteilung zwischen den Regierungsebenen mit wissenschaftlichen Maßstäben allein nicht zu beantworten ist. Die Beurteilung wird mindestens teilweise durch 'Glaubensbekenntnisse' und 'Werturteile' mitbestimmt sein"<sup>3)</sup>.

- 1) Vgl. Dehlgren, Rolf: Die Problematik der Haushaltswirtschaftlichen Unabhängigkeit von Bund und Ländern. In: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Erwin Schoettle von Freunden und Kollegen gewidmet. Hrsg. von Friedrich Schäfer. Tübingen 1964, S. 16.
- 2) Vgl. Belling, Hans Rudolf: Der vertikale Finanzausgleich des Bonner Grundgesetzes unter besonderer Berücksichtigung der Konjunkturrempfindlichkeit der Aufgaben und Einnahmequellen der Finanzausgleichspartner. Dissertation. Mainz 1954, S. 21.
- 3) Albers, Willi: Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten öffentlichen Hand. In: Finanzarchiv. N.F., Band 19 (1953/59), S. 401.

Die in Umrissen dargestellte grundgesetzliche Regelung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern zeichnet sich durch das Bemühen um eine besondere Berücksichtigung einer Selbständigkeit der Länder aus, was auf das eindeutige Streben der Besatzungsmächte, aber auch auf das der Länder selbst zurückzuführen ist. Mögen die Gründe hierfür mehr die Lehren aus der Weimarer Republik und der auf sie folgenden Zeit oder mehr die Hoffnung gewesen sein<sup>1)</sup>, der einzelne würde in dem überschaubaren Bereich eines Landes mehr Anteil am öffentlichen Leben nehmen und es würde die Erfüllung vieler Aufgaben durch die Länder mit ihrer Kenntnis des jeweiligen besonderen Wirtschafts- und Sozialgefüges ihrer Gebiete besser gewährleistet sein, es sind mit der Anerkennung eines Eigendaseins der Länder jedenfalls in größerem Umfang staatspolitische oder verwaltungstechnische als wirtschaftliche Belange berücksichtigt.

So sind die Vorschriften des Grundgesetzes, Bund und Länder seien in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig und hätten die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer klar voneinander getrennten Aufgaben ergeben<sup>2)</sup>, gesondert zu tragen, nichts anderes als "die konsequente Projizierung des föderalistischen Verfassungsprinzips auf das Gebiet der öffentlichen Haushaltswirtschaft"<sup>3)</sup>.

Die Erfüllung der den Ländern verfassungsmäßig zugewiesenen Aufgaben sollte durch eine entsprechende Finanzhoheit gewährleistet werden, um jedes Entstehen einer Abhängigkeit zu vermeiden, wie sie durch die finanzielle Beteiligung und weitgehende Hilfeleistungen seitens des Bundes möglich werden könnte. Indessen ist das Trennsystem weder im Bereich der Aufgabenverteilung noch in

1) Der Neuaufbau des deutschen Staatswesens war, wie Fuchs hervorhebt, "von dem Bestreben gekennzeichnet, der in der deutschen Geschichte wurzelnden föderalistischen Staatsidee wieder Geltung zu verschaffen und die während der nationalsozialistischen Herrschaft entrechteten Länder wiederzuerrichten". Fuchs, Helmut: Die Entwicklung des Finanzausgleichs unter den Ländern von 1949 bis 1958. Dissertation. Bonn 1963, S. 2.

2) Vgl. Dahlgrün, Rolf: a.a.O., S. 16.

3) Götz, Peter: Grundprobleme des Finanzausgleichs in der

dem der Finanzausstattung verwirklicht; denn dieses hätte den Ländern die volle Freiheit gelassen, über die Art und den Umfang ihrer Aufgaben und der Erhebung öffentlicher Abgaben selbständig zu bestimmen. Vielmehr hat das System, das in dieser reinen Form für die Realität auch kaum verwendbar erscheint, entscheidende Einschränkungen erfahren, ohne daß alle ihm anhaftenden Nachteile voll beseitigt wurden. Dies zeigt sich insbesondere bei der Aufteilung der Steuerquellen. Wie gezeigt, wurde die Gesetzgebungshoheit überwiegend auch für jene Steuern in die Hand des Bundes gelegt, deren Erträge ausschließlich den Ländern zufließen. Entscheidend für das Grundgesetz war also nicht ein autonomes Gesetzgebungsrecht der Länder zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit. Die auf der Hand liegenden wirtschaftlichen Gründe für eine Konzentration der Steuergesetzgebung beim Bund waren in diesem Fall gewichtiger als die politischen Argumente für eine völlige Finanzautonomie der Länder zur Stärkung ihrer Stellung im Staat. Es genügte dem Verfassungsgeber die Ausstattung der Länder mit gesetzlich überwiegend einheitlich geregelten, aber eigenen Einnahmen, so daß nur hinsichtlich der Ertragshoheit das Trennsystem zur Anwendung kam. Damit sind von Land zu Land auftretende Steuerbelastungsunterschiede ausgeschaltet. Es entfällt aber gleichzeitig für die Länder die Möglichkeit, den Grad der Steuerausschöpfung ihrem Finanzbedarf entsprechend selbst zu bestimmen. Aus diesem Verlust der Elastizität des Länderetats auf der Seite der Einnahmen resultieren jedoch nicht unbeträchtliche Nachteile; sie stehen im gleichen Maße der Forderung nach wirtschaftlich und sozial einheitlichen Lebensverhältnissen im ganzen Staat entgegen. Mit der Erfüllung gleicher Aufgaben belastet, wurden die Länder trotz der unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Struktur ihrer Gebiete, die ihnen auf der einen Seite jeweils uneinheitliche Lasten aufbürdet, ihnen andererseits darüber hinaus eine

oft erheblich abweichende finanzielle Leistungskraft gibt, bei der Verteilung der Steuern dennoch als untereinander gleich behandelt. Die Steuern wurden zwischen Bund und Ländern, und zwar die letzteren als Gesamtheit betrachtet, verteilt, ohne diese Unterschiede in ihrer Finanzkraft und in ihrem Finanzbedarf zu berücksichtigen. Hinzu kommt, Götz weist besonders darauf hin<sup>1)</sup>, daß den Ländern u.a. auch Steuern zugewiesen wurden, für die zwar eine in den Ländern relativ gleichmäßige Steuerpflicht entsteht, die jedoch von Steuerzahlern entrichtet werden, die ihren Sitz in nur wenigen Ländern haben (Versicherungsteuer und Börsenumsatzsteuer).

Das Ergebnis der vorgenommenen Steuerverteilung ist jedenfalls in allem: "Leistungsstarken Gliedstaaten mit überdurchschnittlicher Finanzkraft stehen gleichgeordnete Gebietskörperschaften gegenüber, die aufgrund ihrer wirtschaftsgeographischen Lage bzw. ihrer ungünstigen Bevölkerungs- und/oder Wirtschaftsstruktur mit geringer Steuerkraft versehen und mit relativ hohen Ausgaben belastet sind"<sup>2)</sup>. Die hierdurch entstehenden Unterschiede in der Leistungskraft der Länder machen die Einrichtung horizontaler Ausgleichsmaßnahmen gewiß unumgänglich<sup>3)</sup>; denn mit welchem 'Recht' würden z.B. die Sozialleistungen, das Schulwesen, der Straßenbau oder andere Aufgaben in Schleswig-Holstein oder in Bayern weniger gut erfüllt als in Nordrhein-Westfalen oder Hamburg?"<sup>4)</sup>. An und für sich wären relativ gleichmäßige staatliche Leistungen in allen Ländern ein erstrebens-

1) Vgl. Götz, Peter: a.a.O., S. 35 f.

2) Timmke, Harald: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung seiner Probleme anhand der Diskussionen der letzten Jahre und Versuch einer kritischen Stellungnahme. Dissertation. Kiel 1957, S. 11.

3) "Die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs unter den in der Deutschen Bundesrepublik zusammengeschlossenen Ländern ergibt sich nun aus der Unterschiedlichkeit ihrer Wirtschaftskraft, ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und Belastung und dem Zwang, jedes Land zu befähigen, die ihm zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen". Fuchs, Helmut: a.a.O., S. 3.

4) Hettlage, Karl Maria: a.a.O., S. 417.

wertes Ziel. Da jedoch ein noch so intensiver horizontaler Ausgleich die für eine derartige Angleichung des Leistungsniveaus erforderlichen Mittel kaum aufbringen könnte, blieb als einziger Ausweg, bestimmte Aufgaben, die den Ländern unterschiedliche Lasten aufbürden, auf den Bund zu verlagern, bis sich in den einzelnen Ländern Finanzkraft und Ausgabenlasten decken. Dieser Schritt widerspräche aber der Konzeption des Grundgesetzes. Denn es will die Selbständigkeit und das Eigendasein der Länder unbedingt gewahrt wissen und würde eine Verringerung des Ländereinflusses im Staat keinesfalls zulassen, "ja, es begrüßt sogar in einem gewissen Rahmen Leistungsunterschiede als Ausdruck eines lebendigen Föderalismus, als Antriebskraft der Eigeninitiative, des Willens zur Selbsthilfe"<sup>1)</sup>. Es kann lediglich darum gehen, in allen Ländern ein Mindestmaß an staatlichen Leistungen sicherzustellen, ohne "daß den leistungsschwachen Ländern der Wille zur Selbsthilfe und den leistungsstarken Ländern jeder weitere Anreiz zur wirtschaftlichen Expansion und somit zur Leistungssteigerung genommen werden"<sup>2)</sup>. Der nach dem Grundgesetz (Art. 107 Abs. 2) vorgeschriebene Finanzausgleich zwischen den Ländern schließt also zur Wahrung ihrer Machtstellung und ihres Willens zu eigener Hilfe eine Beteiligung des Bundes aus und beschränkt ihn hauptsächlich auf einen Ausgleich der Einnahmenseite der Länder aus deren eigener Kraft, so daß ihre unterschiedliche Aufgabenlast unberücksichtigt bleibt. Dieser Steuerkraftausgleich verspricht jedoch keine erhebliche Ausgleichswirkung<sup>3)</sup>. "Zur vollständigen Beseitigung der beträchtlichen Strukturunterschiede und zu einer nachhaltigen Vergrößerung der Leistungsfähigkeit der in überdurchschnittlichem Maße belasteten Länder müssen jedoch umfassendere Maßnahmen getroffen

1) Götz, Peter: a.a.O., S. 67.

2) Timmke, Harald: a.a.O., S. 13.

3) Vgl. Hacker, Horst: a.a.O., S. 418.

werden, als dies im Rahmen der ordentlichen Haushaltswirtschaft möglich ist<sup>1)</sup>. Deshalb werden Unterschiede in Art und Umfang der öffentlichen Leistungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern immer bestehen, sich sogar mit der Zeit verschärfen. Die Bedeutung wirtschaftlicher Auswirkungen der sogenannten Länderfinanzhoheit verlagert sich damit von der Einnahmen- auf die Ausgabenseite<sup>2)</sup>, da nur innerhalb der letzteren die Möglichkeit der Anpassung eines unterschiedlichen Finanzbedarfs an die gegebene Finanzkraft besteht. "In Umkehrung des herkömmlichen finanzwirtschaftlichen Grundsatzes, wonach sich die Einnahmen der öffentlichen Verbände nach deren Ausgaben zu richten haben, sind für die Länder die Einnahmen nahezu ausnahmslos ein Datum, innerhalb dessen sie sich - je nach dem - mehr oder weniger nach der Decke zu strecken haben"<sup>3)</sup>. Von den 1963 vereinnahmten Steuern und Ausgleichszahlungen in Höhe von 27,4 Milliarden Mark blieben den Ländern durch Abgaben an den Bund (7,8 Milliarden) und an die Gemeinden (7,2 Milliarden) nur 38,5% der Einnahmen den Ländern zur Finanzierung eigener Aufgaben zur Verfügung<sup>4)</sup>.

---

1) Otto, Frieda: a.a.O., S. 184.

2) Von den Einzelfällen sei abgesehen, daß die Länder im Rahmen der Verwaltung ihrer Steuern Vergünstigungen gewähren. Vgl. hierzu Muth, Hans J.: Die Steuer als Faktor der Standortwahl (unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Deutschland, der Schweiz und Vereinigten Staaten). Dissertation. Frankfurt/Main 1956, S. 130 f. Er berichtet anhand einer amtlichen Veröffentlichung des Bundesrechnungshofes zum Rechnungsjahr 1952 von erheblichen Vergünstigungen, die von Oberfinanzdirektionen einzelner Länder im Rahmen der §§ 127 und 131 Abgabenordnung Betrieben gewährt werden, ohne daß die von der Abgabenordnung geforderten Voraussetzungen hierfür vorliegen.

3) Götz, Peter: a.a.O., S. 51.

4) Vgl. Conrad, Wilhelm: a.a.O., S. 11.

## b) Die kommunale Finanzwirtschaft

Mit dem im Grundgesetz ausgesprochenen Recht der Gemeinden, "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln" (Art. 28 Abs. 2), und den zusätzlichen Länderverfassungsgarantien der Selbstverwaltung ist den Gemeinden rechtlich die Grundlage gegeben, um alle Angelegenheiten für ihren territorialen Bereich in freier und selbstverantwortlicher Tätigkeit regeln zu können. Abgesehen davon, "daß das Nebeneinander mehrerer Träger öffentlicher Aufgaben in einem Staatsgebiet mit ihren vielfältigen Verflechtungen notwendigerweise zu einem gewissen Spannungsverhältnis führen muß"<sup>1)</sup>, besteht im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung eine erhebliche Abweichung von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Dies zeigt sich im Aufgabensystem, aber auch in der Finanzordnung der Gemeinden<sup>2)</sup>.

Die Zuständigkeit der Länder für die Ausgestaltung des Gemeinderechts und der gemeindlichen Aufgabenordnung führte zwar nicht zu einer Rechtsuneinheitlichkeit im Bereich des Gemeinderechts, aber zu bedeutenden Unterschieden in der Aufgabenverteilung<sup>3)</sup>. Was zu den "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" gehört, ist in den einzelnen Ländern so unterschiedlich abgegrenzt, daß eine allgemeingültige Aussage - dies ist Aufgabe der

---

1) Müller, Hermann: Der kommunale Finanzausgleich im Lande Baden-Württemberg. In: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Erwin Schoettle von Freunden und Kollegen gewidmet. Hrsg. v. Friedrich Schäfer. Tübingen 1964, S. 167.

2) Vgl. u.a. Sixforth, Bernd: Die gemeindliche Finanzkonstellation und ihre Grenzen. Siegburg 1964; Siedentopf, Heinrich: Grenzen und Bindungen der Kommunalwirtschaft. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden im System des privatrechts und Verwaltungsrechts. Stuttgart 1963.

3) Vgl. Loschelder, Wilhelm: Die Entwicklung des Kommunalverfassungsrechts seit 1945. In: Die Öffentliche Verwaltung. 12. Jahrgang, 1959, S. 411.

Länder, jenes Aufgabe der Gemeinde - nur in wenigen Fällen möglich ist. Anhand der Ausgaben der Länder und Gemeinden läßt sich lediglich zu dem Umfang der Aufteilung der Verwaltung zwischen den beiden Ebenen sagen, daß der Anteil der Gemeinden an der öffentlichen Verwaltung in den einzelnen Ländern zwischen 43 und 58 v.H. liegt, ihnen also im Bereich der Ausgaben zumindest die gleiche Bedeutung wie den Ländern zukommt<sup>1)</sup>. Und da sie, wie Art. 28 GG bestimmt, innerhalb ihres Aufgabenbereichs das Recht haben, "in eigener Verantwortung" tätig zu sein, könnte wie bei den Ländern auch im gemeindlichen Bereich von einer Ausgaben-"Hoheit" gesprochen werden. Doch zunächst steht die eigenverantwortliche Tätigkeit der Gemeinden unter der Klausel "im Rahmen der Gesetze". Sie stellt einen Vorbehalt dar, "kraft dessen der Gesetzgeber - nur dieser - die Modalitäten der Selbstverwaltungsinstitutionen näher bestimmen, ihre Eingliederung in das allgemeine Verwaltungssystem regeln und in diesem Zusammenhang die eigene Verantwortung der Gemeinde durch eine reservierte Kommunalaufsicht ergänzen kann"<sup>2)</sup>. Wieweit eigenverantwortliche Verwaltung und damit vor allem ein freies Ermessen für "individuelle Sachverwaltung"<sup>3)</sup> gesteckt werden kann, ist also in erster Linie von der Tätigkeit des Gesetzgebers - hier insbesondere auf dem Gebiet der Verwaltungsgesetze - abhängig. Daß eine derartige Abhängigkeit heute in starkem Maße gegeben ist und die Grenzen eigenverantwortlicher Betätigung immer enger zieht, ist nicht zu leugnen. "Die Gemeinden erweisen sich dabei nur als Schicksalsgenossen der Länder, beide sind durch Extensität wie Intensität einer vielfach minutiös regulierenden Gesetzgebung in die Defen-

---

1) Vgl. Grimm, Otto: Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung. In: Vortragsreihe des Deutschen Industrieinstituts. Jahrgang 14, Nr. 39, 1964, S. 3.

2) Weber, Werner: a.a.O., S. 39 f.

3) Hacker, Horst: a.a.O., S. 452.

sive gedrängt worden"<sup>1)</sup>.

Verstärkt wird der dadurch eintretende Verantwortungs- entzug durch die von Jahr zu Jahr an Zahl wachsenden Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten, die in manchen Fällen noch Ermessensentscheidungen - in gewissen Grenzen - zulassen, in vielen diese aber völlig ausschalten. "Die Allseitigkeit des Aufgabenbereichs hat sich immer mehr zu einer weitverstreuten staatlichen Enumeration gewandelt, wobei die Menge der zugewiesenen Angelegenheiten keinen Ersatz für selbstgestellte örtliche Aufgaben zu bieten vermag, und die durch Gesetz, Verordnung und Verwaltungsordnung vorgeschriebene Art der Erledigung oft zu wenig Raum für eigenverantwortliche Gestaltung läßt"<sup>2)</sup>.

Hinzu kommt die Abhängigkeit der Gemeinde von ihrem Land, das einen Teil der finanziellen Lasten für jene kommunalen Aufgaben übernimmt, deren Wahrnehmung die Finanzkraft der meisten Gemeinden übersteigt, die aber unbedingt erfüllt werden müssen. Da die hierfür überwiesenen Gelder überwiegend zweckgebunden und "der Träger einer finanziellen Last auch stets eine Einflußnahme auf die Verausgabung dieser Mittel anstreben wird ..." <sup>3)</sup>, entfällt bei vielen Projekten - insbesondere bei Schul-, Straßen-, Wohnungs- und Krankenhausbau - die Möglichkeit zu eigenverantwortlichen Entscheidungen.

Der die "staatliche Befehlstechnik"<sup>4)</sup> und die finanzielle Abhängigkeit noch überdauernden Rest gemeindlicher Initiative zur freiwilligen Erledigung von Aufgaben, "der ursprünglichen und natürlichen Form der Selbstverwaltung"<sup>5)</sup>, ist wiederum abhängig von der finanziellen Lage der Gemeinde. Denn

---

1) Köttgen, Arnold: Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Hrsg. von Hans Peters. I. Band, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956, S. 210.

2) Becker, Erich: a.a.O., S. 129.

3) Götz, Peter: a.a.O., S. 30.

4) Köttgen, Arnold: a.a.O., S. 212.

5) Götz, Peter: a.a.O., S. 77.

die Entwicklung zu einer weitgehenden Einschränkung des selbstverantwortlichen Handelns der Gemeinden, die sich vor allem aus dem Anwachsen nicht frei bestimmbarer Aufgaben herleitet, greift in ihrer Bedeutung auch auf die Finanzordnung über, sehen sich die Gemeinden doch gezwungen, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel vorwiegend zunächst für die Aufgaben zu verwenden, die wahrzunehmen ihnen zur Pflicht gemacht oder mit denen sie von "höherer Ebene" beauftragt wurden. Und die Finanzausstattung der Gemeinden - ein häufiges Ziel heftiger Kritik - ist keinesfalls dazu geeignet, die ihnen noch verbleibende Bewegungsfreiheit voll zu bewahren. "Nur allzu häufig wird der finanzielle Bedarf einer Gemeinde nur danach festgestellt, was die Gemeinde unbedingt zur Erfüllung ihrer Auftrags- und Pflichtaufgaben benötigt. Für die eigene Initiative der Gemeinde auf dem Gebiet freiwilliger Betätigung bleibt dann nur ein verschwindend kleiner Betrag übrig, der oft nicht einmal zur Erhaltung bereits unterhaltener freiwilliger Gemeindeeinrichtungen ausreicht"<sup>1)</sup>. Mag diese Feststellung auch nicht für jede Gemeinde, vor allem nicht für die finanzstarken Gemeinden, zutreffen<sup>2)</sup> - Sattler schätzt den Umfang der Ausgaben für jene freiwillig übernommenen Aufgaben im Jahre 1954 auf 23,7 v.H.<sup>3)</sup> -, so unterstreicht sie wiederum mit Nachdruck die Abhängigkeit wirklich eigenverantwortlicher Tätigkeit vom Umfang und der freien Verfügbarkeit der den Gemeinden zufließenden Mittel.

1) Sattler, Herbert: Gemeindliche Finanzverfassung. Bedeutung gemeindlicher Finanzhoheit für die Selbstverwaltung. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Hrsg. von Hans Peters. III. Band, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 5.

2) Es wird auch nicht gefordert, "daß den Gemeinden ein bestimmter stets gleichbleibender Bestand an Finanzmitteln zur Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu gewährleisten ist, sondern nur, daß die Eigenverantwortung als Institution durch Beschränkung der Einnahmen weder beseitigt noch auf ein derartiges Maß herabgemindert werden darf, daß sie nur noch de jure, aber nicht mehr de facto besteht." Wixforth, Gerd: a.a.O., S. 19 f.

3) Vgl. Sattler, Herbert: a.a.O., S. 5.

Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt die Finanzausstattung der Gemeinden, so zeigt sich, daß die Steuern, und zwar die Realsteuern, den Hauptteil der Gemeindeeinnahmen stellen<sup>1)</sup>. Sie erbringen über 95 v.H. des gesamten Aufkommens aus Steuern.

Innerhalb dieses Realsteueranteils ist die Gewerbesteuer wiederum die überragende Steuer. Sie erbringt über Dreiviertel der gemeindlichen Steuereinnahmen und nimmt die Stellung einer drittgrößten Steuer in der Bundesrepublik ein<sup>2)</sup>.

Damit ist die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Gemeinden keineswegs erschöpft. Wie bereits betont, ist es für jede Gebietskörperschaft wichtig, ob sie über eine Einnahme frei verfügen kann und die Möglichkeit hat, die Höhe der Einnahmen dem jeweiligen Finanzbedarf anzupassen; denn "je weiter ihre Manipulierungsmöglichkeiten reichen, desto größer ist ihre finanzielle Unabhängigkeit und damit ihre Fähigkeit zur Entwicklung eigener Initiative"<sup>3)</sup>.

Die Gewerbesteuer gehört als Steuer zu den allgemeinen Deckungsmitteln, steht den Gemeinden also als eigene Einnahme zu ihrer freien Verfügung. Ferner haben die Gemeinden das Recht, die Höhe der Hebesätze - ebenso wie bei der Grundsteuer - jährlich selbst zu bestimmen und sie ihrem Finanzbedarf anzupassen<sup>4)</sup>. Wenn auch die

---

1) Mit Abstand folgen die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen, aus Finanzzuweisungen, aus der Aufnahme von Schulden und aus eigenem Erwerbsvermögen.

2) Zur Bedeutung der Gewerbesteuer vgl. u.a. Kröll, Otto: Die Bedeutung der Gewerbesteuer innerhalb der Gemeindefinanzen und Probleme ihrer Reform. Dissertation. Hamburg 1958. S. 32 f.; Horster, Robert: Die Reform des deutschen Gemeindesteuersystems. Berlin 1958, S. 58 f. Zeitel, Gerhard: Die zweckmäßige Struktur des kommunalen Steuersystems. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von Herbert Timm und Horst Jecht. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Band 32. Berlin 1964, S. 183 f.

3) Froböss, Eckhard: a.a.O., S. 291.

4) "Es wird als ein wesentlicher Vorzug der Gewerbesteuer angesehen, daß die Gemeinden für die eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung damit über eine selbständig ausschöpfbare Einnahmequelle von hoher Ergiebigkeit verfügen." Zeitel, Gerhard: a.a.O., S. 184.

Freiheit in der Hebesatzfestsetzung aufgrund aufsichtsbehördlicher Bestimmungen und der in einigen Ländern<sup>1)</sup> erlassenen Vorschriften zur Kopplung der Gewerbesteuerhebesätze mit denen der Grundsteuer stark eingeschränkt ist, so sind die Gemeinden dennoch in einem nicht unbedeutenden Vorteil gegenüber den Ländern, die so gut wie keine Einwirkungsmöglichkeiten auf die Einnahmeseite ihrer Etats im Wege der Gesetzgebung haben<sup>2)</sup>.

Mit der besonderen Stellung der Gewerbesteuer innerhalb der Gemeindefinanzen wird für das Thema der Arbeit folgendes von Bedeutung:

Die finanzielle Lage der Gemeinden, ihre Fähigkeit, an der wirtschaftlichen Entwicklung teilzunehmen und eine eigene Initiative zu entwickeln, ihre finanzielle Beweglichkeit und Unabhängigkeit, kurz: ihre Leistungskraft ist fast allein vom Gewerbesteueraufkommen - also von der Zahl und Größe der in ihrem Gebiet tätigen Gewerbebetriebe, abhängig. Es geraten jene Gemeinden ins Hintertreffen, die gewerbearm sind und auf das wenig steigerungsfähige Aufkommen aus der unbeweglichen Grundsteuer und anderer kleiner Steuern angewiesen sind. Die Folge ist, "daß in steuerstarken Gemeinden Aufgaben, die nur eine relativ geringe Dringlichkeit haben, durchgeführt werden können, während in finanzschwachen Gemeinden dringende Aufgaben unerledigt bleiben müssen"<sup>3)</sup>. "Während Gemeinden mit bedeutsamen und florierenden Unternehmungen bei relativ mittleren Hebesätzen ihre Aufgaben gut erfüllen können, müssen die in diesem Sinne nicht so begünstigten Verbände zumeist wesentlich höhere Tarife erheben und sind dennoch nicht in der Lage, gleichwertige Leistungen darzubieten"<sup>4)</sup>.

---

1) Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

2) Vgl. Götz, Peter: a.a.O., S. 80.

3) Albers, Willi: a.a.O., S. 423.

4) Zeitel, Gerhard: a.a.O., S. 185.

Es bleibt daher festzustellen, daß nicht nur die steuerliche Belastung von Gemeinde zu Gemeinde durch eine unterschiedliche Anspannung der Realsteuerhebesätze differiert. Auch die Gestaltung der Ausgabenseite, d.h. die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben, kann beträchtliche gebietliche Unterschiede aufweisen. Die zunehmende Zahl der Auftrags- und Pflichtaufgaben führt zwar dazu, daß in den Gemeinden das jeweils erforderliche Mindestmaß an Verwaltungsleistungen erbracht wird. Und in diesem Bereich sind ihnen auch nur geringe Möglichkeiten für eigene Entscheidungen gelassen. Es gibt aber Gemeinden, denen aufgrund ihrer Gewerbesteuerkraft eine über das Mindestmaß hinausgehende freiwillige Betätigung möglich ist und die deshalb mehr Aufgaben aus ihrem örtlichen Bereich erfüllen können als die finanzschwachen Gemeinden.

#### 4. Die Einnahmengestaltung als Mittel der Raumwirtschaftspolitik

Die folgende Erörterung geht aus von der raumwirtschafts-  
politischen Tätigkeit der Gemeinden. Ein Tätigwerden der  
Länder wird nur von Fall zu Fall hervorgehoben.

Die Einnahmengestaltung umfaßt das Recht, eigene Steuern  
zu erheben und nach eigenen Zielen zu formen. Den Ge-  
meinden ist allerdings im Rahmen der Steuergesetzgebung  
eine "Hoheit" nur in beschränkter Form, nämlich bei der  
Festsetzung der Realsteuerhebesätze, gegeben, während  
die Ausschöpfung der Realsteuern sowie mehrerer kleiner  
Steuern ihnen voll überlassen ist. Der Komplex der Fi-  
nanzverwaltung bleibt unberücksichtigt.

Zur Einnahmengestaltung gehört, wenn auch von einer  
anderen Sicht aus, die Zuteilung von Überweisungen  
(Finanzzuweisungen). Dadurch werden in dem einen Fall -  
in stark abgeschwächter Form und streng auf die Wirk-  
lichkeit bezogen - das Trennsystem, in dem anderen Fall -  
man denke an die Zuweisungen der Länder an die Gemeinden  
aus dem Einkommensteuer- und Körperschaftsteuerauf-  
kommen - das Verbundsystem in ihren Standortwirkungen  
erörtert.

Es wird also nicht gefragt, wie die Standortplanung der  
Betriebe durch die Einführung einer Steuer beeinflusst  
wird, sondern wie sich räumliche Belastungsvariationen  
innerhalb eines bestehenden Einnahmengestaltungssystems  
auswirken können. Die Erörterung der Bedeutung eines  
Belastungsunterschiedes, den eine Hebesatzveränderung  
herbeiführt, ist dabei zugleich die Erörterung der Wirk-  
samkeit einer Belastungsänderung, wenn sie zu einem  
Mittel im Rahmen der Raumwirtschaftspolitik gemacht  
wird. Es wird aber in der Praxis schwer sein festzu-  
stellen, ob die gemeinliche Haushaltsführung in dem  
bewußten Willen zur Raumgestaltung eine Hebesatzsenkung  
durchgeführt hat oder ob diese nur ein Mittel zur Er-  
reichung anderer kommunalpolitischer Ziele darstellte.

#### a) Die Veränderung der Realsteuerbelastung

Die Standortwirkung räumlicher Besteuerungsunterschiede findet nicht nur Beachtung im Rahmen der Standortlehre; sie wird auch in der Finanzwissenschaft und der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre näher behandelt. Z.B. hat sich die betriebswirtschaftliche Steuerlehre u.a. zur Aufgabe gemacht, die Rückwirkungen finanzwirtschaftlicher Vorgänge auf das einzelwirtschaftliche Verhalten zu untersuchen<sup>1)</sup>. Indessen verstehen sich hier die "finanzwirtschaftlichen Vorgänge" in erster Linie als die Steuererhebung des Staates. Davon ausgehend, daß der Zwangscharakter und vor allem die Entgeltlosigkeit der Steuern zum Widerstand der besteuerten Betriebe in den mannigfaltigsten Formen als "unmittelbare Folge des unbegrenzten privatwirtschaftlichen Erwerbsstrebens"<sup>2)</sup> führen, will die Disziplin die einzelnen Reaktionsweisen auf die Besteuerung aufzeigen und eine Ordnung bilden. Die in Ansehung örtlicher Steuerbelastungsdifferenzen erfolgte Standortwahl eines Betriebes gilt als eine besondere Erscheinung der "Steuervermeidung", die eine Grundform legaler Steuerausweichung darstellt<sup>3)</sup>. Sie soll den Vorgang erfassen, "daß die Privatwirtschaft den Tatbestand vermeidet, an den sich die Steuerpflicht unmittelbar oder auch nur mittelbar anknüpft, um dadurch ihre steuerliche Angriffsfläche zu verkleinern oder ganz auszuschalten"<sup>4)</sup>. Die Begründung bzw. Verlagerung des Standorts eines Betriebes in ein für diesen steuerlich günstiges bzw. günstigeres Gebiet zählt - bei Unterteilung der Steuervermeidung in eine von formeller und in eine von materieller Art - als ein Tatbestand der formellen Steuervermeidung; denn die Steuerabweichung wird hier nicht,

1) Vgl. Lehmer, Dieter: Grundlagen der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre. Berlin 1954, S. 73.

2) Schnitzer, Fritz: Die Steuerwiderstände. Dissertation. Frankfurt/Main 1952, S. 23.

3) Vgl. Mann, Fritz Karl: Die Grundformen der Steuerabweichung. In: Jahrbücher der Nationalökonomie und Statistik. III. Folge, 65. Band (1923), S. 506 f.

4) Schnitzer, Fritz: a.a.O., S. 24.

wie es für die zweite Form charakteristisch ist, von einem Verzicht auf den angestrebten Erfolg einer Wirtschaftstätigkeit begleitet.

Die eigentliche Diskussion um die Frage der Standorteinflüsse räumlicher Besteuerungsunterschiede begann mit Findeisen. "Der Standort der Unternehmung kann von steuerwirtschaftlichen Gesichtspunkten beeinflusst werden"<sup>1)</sup>. Er weist bei einer Unvereinbarkeit des Steuerfaktors mit den anderen Faktoren auf den Vorteil der Auflösung des "allgemeinen Standortes" in "spezielle Standorte" hin, z.B. in einen der Produktion und in einen der Verwaltung. "Die Verwaltung wird von steuerwirtschaftlichen Erwägungen beeinflusst ihren Standort suchen, während der Produktionsprozeß durch produktionswirtschaftliche Gesichtspunkte geleitet wird"<sup>2)</sup>.

Hackenberg ist der erste, der - ausgehend von dem Begriff der Steuervermeidung - die Beziehung Standort und Steuern angesichts der stetig steigenden Steuersätze näher untersucht und auch nach ihren gesamtwirtschaftlichen Folgen fragt<sup>3)</sup>. Zu seiner Zeit war die nach Ländern höchst unterschiedliche Ausgestaltung der Realsteuern und ihre von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Anspannung der wichtigste Faktor räumlicher Belastungsunterschiede. Vor allem die Gewerbesteuer zeigte neben uneinheitlichen Regelungen zur Ertrags- und Veranlagungshoheit erhebliche Unterschiede in der Abgrenzung der Steuerpflicht, der Auswahl der Bemessungsgrundlagen, der Ausgestaltung der Tarife und der Anspannung der Steuersätze seitens der Kommunen. Er stellt fest, "daß durch die Ungunst des steuerlichen Standorts im allgemeinen etwa eine Verdoppelung der Steuerlast gewerblicher Betriebe eintreten kann; umgekehrt ließe sich durch eine Verlegung der Betriebe an steuerlich

1) Findeisen, Franz: Unternehmung und Steuer. Stuttgart 1923, S. 1.

2) Findeisen, Franz: a.a.O., S. 1.

3) Hackenberg, Eugen: Wechselwirkungen zwischen Besteuerung und Standort gewerblicher Unternehmungen unter Zugrundelegung deutscher Steuerverhältnisse. Dissertation. Remscheid 1930.

günstigste Standorte die Gesamtsteuerleistung etwa um die Hälfte verringern"<sup>1)</sup>. Hackenberg weist außerdem auf die Bedeutung räumlich unterschiedlicher Veranlagungsgewohnheiten und besonderer Realsteuerverträge zwischen den Gemeinden und den Betrieben hin.

Bis heute erörtert die betriebswirtschaftliche Steuerlehre die Standortwirkung örtlicher Belastungsunterschiede. So betont beispielsweise Pohmer: "Insbesondere bei der Unternehmungsgründung (bzw. Sitzverlegung, Errichtung auswärtiger Werke usw.) dürfte die Standortwahl durch das zwischen den Orten bestehende 'Steuergefälle' erheblich beeinflusst werden"<sup>2)</sup>. Aufermann spricht sogar von einer "steuerlichen Standortlehre"<sup>3)</sup>. Unter Einführung des Begriffs "steuerliche Standortelastizität"<sup>4)</sup> will er jene Betriebe aus der Betrachtung ausschalten, die durch die Art ihrer Produktion oder ihres Absatzes oder durch die Transportunfähigkeit ihrer Anlagen unbeweglich, d.h. räumlich gebunden und zum steuerlichen Ausweichen unfähig sind, und gibt den anderen Betrieben mit sehr mobilem Vermögen einen hohen steuerlichen Elastizitätsgrad. "Sie können schon auf geringe Schwankungen in der Steuerbelastung empfindlich reagieren"<sup>5)</sup>.

Auch in anderen Untersuchungen wird im großen und ganzen einheitlich zum Ausdruck gebracht, daß die räumlichen Belastungsunterschiede bei der betrieblichen Standortplanung als Standortfaktor stets in Rechnung gestellt werden, aber nur dann eine Standortwahl bzw. -umstellung entscheidend beeinflussen, wenn ein Ort mit einer besonderen steuerlichen Gunst ausgestattet ist, die seine möglicherweise geringere Gunst in bezug auf andere Faktoren überdeckt oder die, falls eine Standortumstellung geplant ist, die hierfür entstehenden Kosten in den nächsten Jahren mehr als kompensiert.

1) Hackenberg, Eugen: a.a.O., S. 29.

2) Pohmer, Dieter: a.a.O., S. 98.

3) Aufermann, Ewald: Grundzüge betriebswirtschaftlicher Steuerlehre. Wiesbaden 1959, S. 65 f.

4) Aufermann, Ewald: a.a.O., S. 66.

5) Ebenda.

Ein besonderer Einfluß wird arbeitsintensiven Betrieben gegenüber der Lohnsummensteuer zugesprochen, während die Standortbedeutung der Grundsteuer und Gewerbesteuer nach Kapital und Ertrag im Hinblick auf die geringe Schwankungsbreite ihrer Hebesätze, die sich für den Großteil der Gemeinden um mittlere Werte gruppieren, umstritten ist, zumal beide abzugsfähige Steuern sind. Die Hebesätze dieser Steuern können zwar, wie Rehm betont, für den Einzelfall von Einfluß sein, "eine wirklich breite praktische Bedeutung ist ihnen wohl heute nicht mehr zuzuschreiben, denn von einigen Ausnahmen abgesehen, unterscheiden sich die Hebesätze der deutschen Gemeinden in nicht erheblichem Maße"<sup>1)</sup>.

Auch die gegenteilige Meinung wird vertreten und auf die Bedeutung relativ niedriger Hebesätze für jene Betriebe verwiesen, bei denen der Anteilswert der Grundstücke am betrieblichen Vermögensaufbau<sup>2)</sup> und das im Betrieb tätige Kapital sehr hoch sind. "Besonders für anlageintensive Betriebe mit großem Raumbedarf, hohem Betriebskapital und langsamem Kapitalumschlag bedeutet der Vorteil eines niedrigen Hebesatzes eine erhebliche Kostenersparnis"<sup>3)</sup>. Ein höherer Gewerbesteuersatz "in einer Gemeinde als in anderen wird langfristig zu einer Verlagerung der Investitionen von der einen in die anderen Gemeinden anregen"<sup>4)</sup>.

- 1) Rehm, Ernst: Steuer und Unternehmungspolitik. Dissertation. Nürnberg 1958, S. 35 f.
- 2) Vgl. Timm, Herbert: Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) und Standortverteilung. Ein Beitrag zur ökonomischen Beurteilung des Finanzausgleichs. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von Herbert Timm und Horst Jecht. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 32. Berlin 1964, S. 57 f.
- 3) Scherpf, Peter: Betriebswirtschaftliche Steuerpolitik. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, begründet von Heinrich Nicklisch. Band III, 3. Auflage, Stuttgart 1960, Sp. 5175.
- 4) Timm, Herbert: a.a.O., S. 58.

Gewiß bewegt sich der Hebesatz z.B. der Gewerbesteuer nach Kapital und Ertrag bei über 90 v.H. aller Gemeinden zwischen 180 und 300 v.H., doch würde diese Schwankungsbreite genügen, daß der in der Tabelle 1 angenommene Betrieb, würde er bei einer Standortwahl die

---

Kapitalges.: Gew.Kap. 4 Mio, Gew.Ertrag DM 300.000,--

| Gemeinde | Hebesatz v.H. | Zu zahlende Gewerbesteuer |
|----------|---------------|---------------------------|
| A        | 180           | DM 41.400,--              |
| B        | 250           | DM 57.500,--              |
| C        | 300           | DM 69.000,--              |

---

Tabelle 1

Gemeinde A der Gemeinde C vorziehen, insgesamt DM 27.600,-- im Jahr an Gewerbesteuer weniger zu zahlen haben. Auch bei einer geringeren Schwankungsbreite des der Gemeinde B vorliegt, wäre der Differenzbetrag in der Gewerbesteuerzahlung mit DM 16.100,- groß genug, Differenzbetrag in der Gewerbesteuerzahlung groß genug, um bei einer Standortentscheidung Beachtung zu finden. Diese Vorteile sind allerdings zu schematisch errechnet, denn die Gewerbesteuer umfaßt "nicht nur unterschiedliche Bemessungsgrundlagen, diese sind in den Untersuchungen auch in höchst verschiedenen Kombinationen vorhanden, so daß selbst bei gleichen Steuersätzen bereits weit abweichende Belastungen die Folge sind. Das gilt dann um so mehr, wenn die Hebesätze, mit denen die Gewerbesteuer von den Gemeinden eingehoben wird, unterschiedlich hoch angespannt werden"<sup>1)</sup>.

Ein besonderes Steuergefälle wird hingegen, wie allgemein hervorgehoben wird, dadurch verursacht, daß neben den gesetzlich festgelegten Besteuerungsgrundlagen der

---

1) Rath, Klaus Wilhelm: Auswirkungen der Einführung einer Gewerbelohnsummensteuer unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Krefeld. Gutachten der Industrie- und Handelskammer zu Krefeld erstattet von Klaus Wilhelm Rath. o.J., S. 5.

Gewerbsteuer - das sind der Gewerbeertrag und das Gewerbekapital - mit Zustimmung der Landesregierung die Lohnsumme als zusätzliche Besteuerungsgrundlage herangezogen wird. Durch diese Lohnsummenbesteuerung entstehen räumliche Belastungsunterschiede nicht allein durch eine unterschiedliche Anspannung der Hebesätze; ein besonderes Gefälle ergibt sich zwischen den die Lohnsummensteuer erhebenden und nicht erhebenden Gemeinden, denn kaum mehr als 4 v.H. der Gemeinden greifen zu dieser zusätzlichen Besteuerungsgrundlage. Neben Hamburg und Bremen sind es vor allem Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, das zugleich den höchsten Durchschnittshebesatz aufweist und auch den Großteil des Lohnsummensteueraufkommens stellt, in Rheinland-Pfalz, das die meisten Gemeinden mit einer - allerdings niedrigen - Lohnsummenbesteuerung hat, ferner Gemeinden in Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, in denen die Verbreitungsdichte der Gemeinden mit Lohnsummenbesteuerung dagegen gering ist, so daß diese Steuer nur in Nordrhein-Westfalen wirklich Bedeutung hat.

Wie stark ein arbeitsintensiver Betrieb durch die Lohnsummensteuer belastet werden kann, will Kröll durch ein Beispiel zeigen. Er führt die Steuerabrechnung für 1956 einer Essener Bauunternehmung an, in der die Lohnsummensteuer sogar das Doppelte der auf das Gewerbekapital und Gewerbeertrag gelegten Steuer ausmacht<sup>1)</sup>.

---

| Bemessungsgrundlagen       | Hebesätze der Stadt Essen | Steuer            |
|----------------------------|---------------------------|-------------------|
| Gewerbeertrag DM 58.391,-) | 230                       | DM 6.741,-        |
| Gewerbekapital " 98.300,-) |                           |                   |
| Lohnsumme " 634.567,-      | 1050                      | <u>" 13.325,-</u> |
|                            |                           | DM 20.066,-       |

---

Dies ist zwar ein etwas extremes Beispiel, es wirft aber

1) Kröll, Otto: a.a.C., S. 50.

ein Licht auf die Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen, wo von zahlreichen Gemeinden die Lohnsummensteuer mit außerordentlich hohen Hebesätzen erhoben wird. Wollte die Gemeinde den Gewerbesteuerertrag in diesem Beispiel allein durch eine entsprechende Anspannung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer nach Kapital und Ertrag erreichen, wäre ein Hebesatz von 685 v.H. erforderlich; der Durchschnittshebesatz dieser Steuer liegt dagegen bei 270 v.H. Die Belastungsunterschiede durch die Lohnsummensteuer können also ein erhebliches Ausmaß annehmen, auch wenn die Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer nach Kapital und Ertrag jener Gemeinden, die keine Lohnsummensteuer erheben, etwas höher liegen. Eine derartig angespannte Lohnsummensteuer kann bei arbeitsintensiven Industrien (Textilindustrie, eisen-schaffende und verarbeitende Industrie, Bau- und Bau-nebengewerbe)<sup>1)</sup> und zwar besonders bei Betrieben mit geringen Möglichkeiten, die Lohnsumme durch Automati-sierung zu verringern, große Bedeutung gewinnen, die sich dann noch verstärkt, wenn die Ertragslage des Be-triebes sinkt. Trifft diese Steuer ein knappes Betriebs-ergebnis, dann erreicht sie bei höheren Hebesätzen einen Grad der Anspannung, "der konfiskatorischen Cha-rakter hat"<sup>2)</sup>. "Der kritische Punkt, an dem die Lohn-summensteuer bereits zu gefährlichen Überspannungen neigt, kann bei etwa 600 v.H. Hebesatzhöhe angenommen werden"<sup>3)</sup>. Das Wort "neigt" soll ausdrücken, daß diese Hebesatzhöhe im Einzelfall keineswegs schon ein kriti-scher Punkt sein muß. Will die Gemeinde bewußt Raumwirtschaftspolitik mittels Hebesatzsenkung betreiben, so muß sie sich vor Augen führen, daß ein Erfolg abhängig ist

1. von dem Ausmaß der Belastungsverringerung; da die Gewerbesteuer bei der Einkommen- bzw. Körperschafts-

---

1) Rath, Klaus Wilhelm: a.a.O., S. 51.

2) Rath, Klaus Wilhelm: Die Gewerbelohnsummensteuer. Stuttgart 1960, S. 80.

3) Ebenda.

besteuerung abzugsfähig ist, muß eine Hebesatzsenkung um mindestens 100 Punkte gegenüber den Gemeinden vorgenommen werden, die in der näheren Umgebung ebenfalls Wirtschaftsförderung betreiben<sup>1)</sup>;

2. von der Stellung der räumlich unterschiedlich gestalteten Steuern innerhalb der Gesamtkosten der einzelnen Betriebe<sup>2)</sup>;
3. von der "steuerlichen Standortelastizität" (Aufermann) der einzelnen Betriebe;
4. von der Möglichkeit, die Hebesatzsenkung für längere Zeit aufrechtzuerhalten.

Für Kloten ist ein erfolgreicher Einsatz der Hebesatzsenkung als einer raumwirtschaftspolitischen Maßnahme auf einige Einzelfälle beschränkt. Im übrigen ist selbst bei einer starken Senkung "eine Hebesatzorientierung der Standortwahl mit Sicherheit nur bei ansonsten gleichartigen Standortbedingungen zu erwarten"<sup>3)</sup>.

Für Timm dagegen kann ein allgemeiner Erfolg durchaus eintreten: Eine Steuersatzsenkung, d.h. eine Steuerersparnis, ist für den einzelnen Betrieb im Standortkalkül allgemein leicht abzuschätzen, außerdem tritt ihr Attraktionseffekt schneller ein<sup>4)</sup>.

Eine Beurteilung im Rahmen dieser Arbeit soll erst im

- 1) Vgl. Kloten, Norbert: Standortwirkungen kommunaler Besteuerungsformen. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von Herbert Timm und Horst Jecht. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 32. Berlin 1964, S. 140.
- 2) Es ist hier kein Raum, auf den Kostencharakter der Steuern einzugehen. Er wird für diese Arbeit als gegeben angenommen. Vgl. hierzu Kosiol, Erich: Kritische Analyse der Wesensmerkmale des Kostenbegriffs. In: Betriebsökonomisierung durch Kostenanalyse, Absatzrationalisierung und Nachwuchserziehung. Festschrift für Rudolf Seyffert. Köln und Opladen 1958, S. 9 ff.
- 3) Kloten, Norbert: a.a.O., S. 140.
- 4) Timm, Herbert: a.a.O., S. 46 f.

Anschluß an eine Erörterung der Standortbeeinflussung durch die gemeindliche Ausgabengestaltung erfolgen. Eine Betrachtung unter strikter Einhaltung der ceteris-paribus-Klausel ist wenig befriedigend und zudem ohne große Aussagekraft.

### b) Die Bedeutung der Finanzzuweisungen

Die häufig auftretende Diskrepanz zwischen der Steuerkraft einer Gemeinde und ihrem Finanzbedarf führte zu einem vertikalen Finanzausgleich zugunsten der Gemeinden. Sein Inhalt ist die Überweisung finanzieller Leistungen der Länder an die Gemeinden aufgrund des im Art. 106 Abs. 6 GG eingerichteten Steuerverbundes sowie die Gewährung besonderer freiwilliger Zuschüsse der Länder. Das Ziel des Steuerverbundes ist eine qualitative Aufbesserung des gemeindlichen Finanzsystems und die Beteiligung der Gemeinden an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung. "Zwar folgt auch die Gewerbesteuer der Entwicklung der Wirtschaft und der Kaufkraft; doch reicht ihr Ertrag für den größeren Teil der kommunalen Gebietskörperschaften nicht entfernt aus. Auf Finanzzuweisungen und Staatszuschüsse besonders angewiesen, soll es ihnen der Steuerverbund in erster Linie erleichtern, die mit einem wirtschaftlichen Auftrieb verbundenen höheren Anforderungen zu erfüllen und Kostensteigerungen aufzufangen"<sup>1)</sup>.

Für die aus der Verbundmasse den Gemeinden zufließenden Einnahmen ist folgende Unterscheidung von Bedeutung: Den Zuweisungen, die ihnen zum Ausgleich mangelnder Steuerkraft von den Ländern frei zur Verfügung gestellt werden und insoweit der allgemeinen Finanzausstattung der Gemeinde zuzurechnen sind (allgemeine Finanzzuweisungen), stehen diejenigen Zuweisungen gegenüber, die ihnen zur Erfüllung bestimmter Aufgaben, also zweckgebunden, zufließen (zweckgebundene Zuweisungen)<sup>2)</sup>. Sie finanzieren die sogenannten Auftragsangelegenheiten oder stellen Beteiligungen der Länder an Aufgaben dar, die in ihrer Bedeutung über den Gemeindebereich hinausgehen.

1) Hacker, Horst: a.a.O., S. 425 f.

2) Vgl. Neß von der Mahner, Robert: a.a.O., S. 359 ff.

Die Bedeutung der Finanzzuweisungen für den Bereich "Standort" folgt aus der Art der Bemessung, indem entweder nur die Finanzkraft berücksichtigt oder für einige spezielle Bereiche der Bedarf einer Gemeinde quantifiziert wird<sup>1)</sup>.

Im ersten Fall werden die den größten Teil der allgemeinen Finanzzuweisungen ausmachenden "Schlüsselzuweisungen" unter Zugrundelegung einer veredelten Einwohnerzahl berechnet. Die größeren Gemeinden erhalten dadurch eine höhere Einwohnerzahl und so ein geringeres Steueraufkommen je Einwohner, das durch höhere Finanzzuweisungen ausgeglichen werden soll, in der Annahme, daß die Ausgaben der Gemeinde überproportional mit der der Bevölkerungszunahme steigen. Die Standortbedeutung dieser Maßnahme zeigt sich wie folgt: "Wenn man unterstellt, daß die Befriedigung gleicher Bedürfnisse in großen Gemeinden relativ teurer als in kleinen ist und die Finanzzuweisungen entsprechend bemißt, folgt daraus, daß die Agglomerationsnachteile von Ballungsräumen nicht mehr voll wirksam werden, d.h. die Tendenz zur räumlichen Konzentration wird verstärkt"<sup>2)</sup>.

Liegt der Fall einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft vor und ist auch der Finanzbedarf im gleichen Umfang oder noch stärker unterdurchschnittlich, so würde - eine gleichmäßige Befriedigung der Bedürfnisse in den Gemeinden unterstellt - eine Gemeinde von dieser Finanzstruktur die Möglichkeit haben, Ausgaben zur Wirtschaftsförderung ihres Gebietes zu tätigen.

Geht die Berechnung der Finanzzuweisungen vom Bedarf aus, wie es bei der Bemessung der zweckgebundenen Finanzzuweisungen der Fall ist, so zeigen sich ähnliche

1) Vgl. Albers, Willi: Finanzzuweisungen und Standortverteilung. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von Herbert Timm und Horst Jecht. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 32. Berlin 1964, S. 276. Vgl. auch die folgenden Ausführungen.

2) Ebenda, S. 278.

Wirkungen, d.h. es werden z.B. Gemeinden bevorzugt, "wenn ihr Finanzbedarf überdurchschnittlich hoch und ihre Finanzkraft im Verhältnis zu derjenigen anderer vergleichbarer Gemeinden ebenfalls relativ hoch liegt. Sie erhalten so lange einen Standortvorteil, wie die Finanzzuweisungen höher sind als die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft"<sup>1)</sup>.

Es ist jedoch im Rahmen des Themas der vorliegenden Arbeit von geringerem Interesse, auf welche Weise die bestehende Finanzkraft mancher Gemeinden noch erhöht bzw. eine geringe Finanzkraft weiter vermindert wird. Es genügt die Feststellung, daß die Bemessung der Finanzzuweisungen, will sie raumwirtschaftspolitische Gesichtspunkte berücksichtigen, keinesfalls einen vollkommenen Beitrag zur optimalen Verteilung der Wirtschaftskräfte im Raum liefert, sondern oft das Gegenteil bewirkt.

---

1) Albers, Willi: Finanzzuweisungen und Standortverteilung, a.a.O., S. 281.

## 5. Die Ausgabengestaltung als Mittel der Raumwirtschaftspolitik

### a) Die Bedeutung der Verwaltungsausgaben

Die Aufgaben und damit Ausgaben sind auf die einzelnen Herrschaftsträger - um es noch einmal zusammenfassend darzustellen - wie folgt aufgeteilt:

Aus dem Grundsatz der Universalität des Wirkungskreises als einer gesetzlichen Vermutung zugunsten der gemeindlichen Zuständigkeit sind alle im Bereich der Verwaltung anfallenden Aufgaben von den Gemeinden zu übernehmen, soweit nicht das Gesetz, das Wohnheitsrecht oder die Natur der Sache Einschränkungen dieser Universalität vornehmen und eine Landes- oder Bundeskompetenz begründen. Die Länder nehmen alle Verwaltungsaufgaben wahr, die nicht von ihren Gemeinden erfüllt werden, sind überhaupt Träger sämtlicher staatlicher Befugnisse und Aufgaben, soweit diese nicht ausdrücklich dem Bund zustehen. Diese Kompetenzabgrenzung macht aber die Länder überwiegend nur zu Trägern der öffentlichen Verwaltung, die sie zusammen mit ihren Gemeinden wahrnehmen.

Dabei gibt das Wort "Verwaltung" nicht die Bedeutung wieder, die dieser Teil staatlicher Macht für ihren Träger und für den unter dieser Macht stehenden Bürger heute hat. Auf keinen Fall erschöpft sich die Verwaltung der Länder und Gemeinden in der Ausführung von Bundes- bzw. Landesgesetzen. Vielmehr begann mit der Jahrhundertwende die Entwicklung einer Verwaltung, die den Staat immer mehr zum Träger der Daseinsvorsorge werden ließ<sup>1)</sup>. Das Ergebnis wird von Weber folgendermaßen beschrieben: "Ein ungeheures Anschwellen der verwaltenden Tätigkeit in Staat und Gemeinden, die aus einer dem Volk verpflichteten Gesamtverantwortung bis in die bescheidensten Lebensäußerungen hinein das Dasein der Menschen regulierend, gestaltend, befehlend und zwingend ergreift,

1) Vgl. Hausen, Heinz von: Die Gemeinde und der Staat. In: Die öffentliche Verwaltung. 12. Jahrgang, 1959, S. 406.

am dichtesten entwickelt und für jeden am unmittelbarsten spürbar in der Ortsinstanz"<sup>1)</sup>. Für das Wirtschaftsleben im besonderen ergab sich nicht nur eine Abhängigkeit des einzelnen von bestimmten Verwaltungsleistungen und eine Unterwerfung unter staatliche Eingriffe im Zuge der wachsenden Lenkungsstätigkeit des Staates, es stellte sich überhaupt für die Praxis heraus, "daß jede Verwaltungstätigkeit mindestens auch wirtschaftliche Auswirkungen hat ..." <sup>2)</sup>. Dabei bleibt die Verwaltungstätigkeit keineswegs auf die hoheitliche Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung im Wege des Eingriffs oder der Lenkung beschränkt; sie erfolgt auch durch eine Beteiligung am Wirtschaftsleben selbst (z.B. durch öffentliche Betriebe), ein Tatbestand, der nach dem 1. Weltkrieg zunehmend an Bedeutung gewann.

#### b) Räumliche Unterschiede der Ausgabengestaltung

Die Verwaltungstätigkeit der Länder und Gemeinden ist infolge der uneinheitlichen Finanzkraft der Gebietskörperschaften räumlich unterschiedlich ausgeprägt, was wiederum eine Folge der wirtschaftsstrukturellen Heterogenität der jeweils umfaßten Gebiete ist. Im Bereich der Länder zeigt sich dies wie folgt:  
Vereinfachend dargestellt, stehen sich grundsätzlich - abgesehen von reinen Notstandsgebieten - hinsichtlich der Wirtschaftskraft Räume mit überwiegend landwirtschaftlicher und handwerklicher Produktion, deren geringe Finanzkraft durch Steuervergünstigungen oft noch weiter vermindert wird, und Ballungsgebiete gegenüber, die eine Häufung der Besteuerungsmerkmale darstellen und der sie verwaltenden Gebietskörperschaft hohe Einnahmen erbringen. Für die finanzielle Leistungskraft eines Landes und seine Fähigkeit, an der wirtschaftlichen Entwicklung teilzunehmen, ist es deshalb

1) Weber, Werner: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart. Göttingen 1953, S. 67.

2) Hahn, Karl: Praktische Kommunalverwaltung. Stuttgart und Köln 1954, S. 34.

von besonderer Bedeutung, ob es mehr Gebiete von dieser oder von jener Art umfaßt. So zeichnen sich die industriell hochentwickelten Länder im Westen der Bundesrepublik gegenüber den Ländern, wie z.B. Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bayern, die mit einem starken Anteil agrarischer Gebiete ausgestattet und noch dazu als Zonengrenzgebiete besonders belastet sind, nicht nur durch ihre Finanzkraft aus, sondern auch durch "einen erheblichen Vorsprung in der wirtschaftlichen Entwicklung, der aus sich heraus die Tendenz zur weiteren Zusammenballung von Bevölkerungsteilen und Wirtschaftskraft entwickelt und das Leistungsgefälle gegenüber den wirtschaftsschwachen Ländern progressiv verschärft"<sup>1)</sup>. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der aus dieser Situation entstehenden unterschiedlichen Ausgabentätigkeit der Länder soll hingegen nicht isoliert betrachtet werden. Es gilt lediglich festzuhalten, daß die finanzielle Situation eines Landes auch in die seiner Gemeinden hineinreicht, denn ein leistungsstarkes Land vermag mehr Mittel zur gemeindlichen Unterstützung, zur Förderung wichtiger Gemeindeaufgaben und zur Finanzierung besonderer Projekte bereitzustellen als ein leistungsschwaches.

Wie im Bereich der Länder zeigt sich auch bei den Gemeinden, wie abhängig Umfang und Art der Aufgabenerfüllung und die Entwicklung eigener Initiative von der jeweiligen finanziellen Lage der Gemeinde sind. So wären wiederum die finanzstarken Gemeinden zu mehr als nur den Mindestleistungen fähig und könnten ihr Gebiet mit einem besseren Straßen- und Wegenetz, mit besseren Einrichtungen für das Schulwesen, für die Gesundheits- und Wohlfahrtspflege, für die Versorgung mit Gas, Wasser und elektrischer Energie usw. ausstatten und sich auch mehr Möglichkeiten im Rahmen einer Raumwirtschaftspolitik verschaffen als die finanzschwachen Gemeinden.

---

1) Otto, Frieda; a.a.O., S. 183.

Infolge der besonderen Stellung der Gewerbesteuer innerhalb der Gemeindefinanzen wird die finanzielle Leistungskraft einer Gemeinde zu einer Frage der Ausstattung des Gemeindegebietes mit Industrie und Gewerbe. Bestehen deshalb schon immer Abweichungen in der Steuerkraft, so zeigt aber die Entwicklung, "daß der Unterschied zwischen gewerbesteuerstarken Gemeinden und den überwiegend auf die Grundsteuer angewiesenen Gemeinden, insbesondere den Landgemeinden, sich trotz der Ausgleichsmaßnahmen der Länder erheblich verschärft hat"<sup>1)</sup>. So bewegen sich die Unterschiede in der gemeindlichen Steuerkraft z.B. in Schleswig-Holstein allgemein zwischen DM 15,- und DM 150,- je Einwohner, im Extrem sogar zwischen DM 8,- und DM 228,-<sup>2)</sup>. Eine Aufstellung über die nach Gemeindegrößenklassen jeweils unterschiedliche Steuerkraft, wie sie allgemein vorgelegt wird, muß allerdings berücksichtigen, daß diese Steuerkraft innerhalb der gleichen Größenklasse erheblich schwanken kann. "So betrug im Jahr 1957 in Frankfurt das Pro-Kopf-Aufkommen 285,- DM, in Stuttgart 265,- DM, dagegen in Oldenburg nur 121,- DM und in Wanne Eickel 135,- DM. Die Unterschiede betragen also weit über 100%. Die Unterschiede zwischen den kleineren Städten sind zum Teil noch größer"<sup>3)</sup>. Ferner zeigt ein Vergleich des Gewerbesteueraufkommens von Land zu Land lediglich, daß bis auf Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg alle übrigen Länder hinter dem Bundesdurchschnitt zurückbleiben, insbesondere die Länder mit starkem landwirtschaftlichen Gepräge und dem höchsten Anteil an kleinen Gemeinden (Schleswig-Holstein, Bayern, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen). Degmair betont - darauf bezugnehmend -, "daß

- 1) Görg, Hubert: Geschichtliche Entwicklungen und gegenwärtige Problematik des kommunalen Finanzsystems. In: Kommunale Finanzen. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 27. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1959. Stuttgart 1960, S. 10.
- 2) Vgl. Barocka, Egon: Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft. Frankfurt a.Main 1958, S. 311.
- 3) Albers, Willi: Finanzausgleich III. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. 3.Band, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 568 f.

diese Unterschiede nicht etwa gleich bleiben, sondern infolge des starken Übergewichts der Gewerbesteuer innerhalb der Gemeindesteuern beträchtlich gewachsen sind, und daß aus diesem Gegensatz auf jeden Fall eine echte Finanznot, nämlich eine Finanznot der steuerschwachen Gemeinden, insbesondere in den steuerschwachen Ländern, entspringt"<sup>1)</sup>. Degmair versteht unter Finanznot Mangel an eigenen Mitteln zur Finanzierung von Investitionen, d.h. das Fehlen von genügend hohen Überschüssen der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben, die die Investitionen selbst finanzieren und bei einer Finanzierung durch Schuldenaufnahme - ein zwangsläufig sehr häufig beschrittener Weg - den Schuldendienst tragen sollten<sup>2)</sup>.

Doch es darf auf die Höhe der Einnahmen einer Gebietskörperschaft nicht ohne Berücksichtigung ihres Finanzbedarfs gesehen werden, und hier verläuft etwa parallel zur Einnahmenentwicklung ein Vorgang, der das "Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, insbesondere der Staatstätigkeiten" (A.Wagner) zugleich ergänzt und erläutert<sup>3)</sup>. Er ist formuliert in dem "Gesetz der parallelen Progression zwischen Staatsausgaben und Bevölkerungsmassierung" (A.Brecht) und bedeutet für das Thema der vorliegenden Arbeit: Unabhängig von jeder Beschränkung der "Ausgabenhoheit" sind die Gemeinden dennoch zu in Art und Umfang unterschiedlichen Ausgaben gezwungen, da die ihnen unterstellten Gebiete in ihren natürlichen Bedingungen, in der Dichte und sozialen

1) Degmair, Hans-Alfred: Die kommunalen Einnahmen und Ausgaben, die kommunale Verschuldung und der kommunale Bedarf. In: Kommunale Finanzen. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 27. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskurses der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1959. Stuttgart 1960, S. 34.

2) Ebenda, S. 34.

3) Vgl. Schmolders, Günter: Finanzpolitik. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1955, S. 128.

Schichtung der Bevölkerung, in den wirtschaftlichen Gegebenheiten usw. heterogen sind und von ihnen sehr unterschiedliche Leistungen fordern.

Schon Popitz weist auf die Beziehung zwischen dem Umfang der öffentlichen Ausgaben und dem Gebiet des Aufgabenträgers hin<sup>1)</sup>. Die Ausgaben steigen oder fallen mit dem Grad der Bevölkerungsdichte. Er stellt den Typ der Landgemeinde, in der nur ein geringer Teil des Gebietes den Wohnzwecken und ein Großteil der individuellen Wirtschaftstätigkeit des einzelnen dient, einer kleineren Industriegemeinde oder einer Großstadt gegenüber, wo beides, Wohnungsbedürfnis und Arbeitstätte des einzelnen, nur einen jeweils kleinen Raum der Gemeinde einnehmen und die den kollektiven Bedürfnissen dienenden Einrichtungen an besonderer Bedeutung gewinnen. "Aus dem Landweg, der zum Ackerland führt, wird die gepflasterte, planmäßig entwässerte, gereinigte und beleuchtete Straße der Stadt. Mit weiterer Ausdehnung tritt das kollektive Bedürfnis nach billigen und schnellen Beförderungsmitteln hervor. Auch zeitlich entfällt auf den Aufenthalt auf den Straßen und in den Verkehrsmitteln ein ungleich größerer Teil des Tages, als das in Landgemeinden der Fall ist. Das enge Zusammenleben der Menschen führt zu hygienischen Anforderungen, die auf dem Lande nicht in dem Maße bestehen und in den Ausgaben der Stadt für Kanalisation, Wasserleitung und Freiflächen zum Ausdruck kommen"<sup>2)</sup>.

Zur Feststellung der Ausgabenunterschiede im einzelnen untersucht er folgende sieben Gruppen von Gemeinden<sup>3)</sup>:

- 1) Popitz, Johannes: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Gutachten, erstellt der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich. Berlin 1932, S. 280 f.
- 2) Popitz, Johannes: Der künftige Finanzausgleich..., a.a.O., S. 280 f.
- 3) Ebenda, S. 281.

Gruppe

|   |                                           |
|---|-------------------------------------------|
| A | Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern |
| B | " " 50 000 - 100 000 "                    |
| C | " " 25 000 - 50 000 "                     |
| D | " " 10 000 - 25 000 "                     |
| E | " " 5 000 - 10 000 "                      |
| F | " " 2 000 - 5 000 "                       |
| G | " weniger als 2 000 "                     |

Tabelle 2

In den Gemeinden der Gruppe A (Großstädte) sind die Ausgaben um durchschnittlich 16,7 v.H. höher als in den Gemeinden der Gruppe B. Die Unterschiede zwischen der Gruppe B und Gruppe C sowie zwischen C und D sind, da sich bei ihnen der Charakter der Stadt nahezu gleichmäßig bemerkbar macht, nicht erheblich (9,1 v.H. bzw. 4,5 v.H.). Ein besonderer Einschnitt ergibt sich dagegen, wie Popitz ausführt, bei der Gruppe D zur Gruppe E (23,2 v.H.), wo die Gemeinde mit vollstädtischem Charakter in die Kleinstadt übergeht. Der größte Unterschied besteht indessen zwischen der Gruppe E und der Gruppe F (27,8 v.H.), da mit der letzteren Gruppe die ländliche Gemeinde beginnt; die Gruppen F und G sollten lediglich die größeren von den kleineren Landgemeinden trennen, wobei die Gemeinden der Gruppe F durchschnittlich 27,3 v.H. mehr ausgeben als die der Gruppe G.

Auch Wagemann kann aus dem Haushaltsjahr 1937/38 zu dieser Erscheinung Zahlen anführen und gibt die Steigerung der Pro-Kopf-Ausgaben in vier Gemeindetypen mit folgenden Beträgen an<sup>1)</sup>:

|                                             |            |
|---------------------------------------------|------------|
| Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern: | RM 45,-    |
| " " 2 000 - 25 000 "                        | : RM 90,-  |
| " " 25 000 - 100 000 "                      | : RM 135,- |
| " " mehr als 100 000 "                      | : RM 151,- |

Tabelle 3

1) Wagemann, Ernst: Menschenzahl und Völkerschicksal. Hamburg 1948, S. 335.

In neuen statistischen Untersuchungen zum Gemeindefinanzbedarf wird gleichfalls auf die mit zunehmender Gemeindegröße eintretende Ausgabenprogression verwiesen. Nach einer Berechnung des Statistischen Bundesamtes<sup>1)</sup> belief sich der Pro-Kopf-Betrag der bereinigten Ausgaben<sup>2)</sup> im Rechnungsjahr 1953 bei den kreisfreien Städten auf DM 314,48, bei den Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohnern dagegen nur auf DM 69,67. Von diesen Beträgen entfielen in den genannten Gemeindetypen beispielsweise auf Ausgaben für öffentliche Einrichtungen und für raumwirtschaftspolitische Maßnahmen DM 56,05 bzw. DM 12,02, auf das Bau- und Wohnungswesen DM 58,63 bzw. DM 17,08 je Einwohner. Es kann daher als bekannte Tatsache angesehen werden, daß die öffentlichen Ausgaben mit zunehmender Größe der Gebietskörperschaft in absoluten Beträgen, aber auch im Verhältnis zur Zahl der Einwohner progressiv ansteigen. "Es ist ein Merkmal kommunalen Wirtschaftens, daß mit anwachsender Größe ständig neue kommunale Leistungen geboten werden müssen, wie sie in kleineren Gemeinden unbekannt sind. Insbesondere aber werden bestimmte Bedürfnisse, wie z.B. nach Verkehrsmitteln, kulturellen Einrichtungen, gesundheitlicher Betreuung, Sport- und Erholungsanlagen usw. erst jeweils von einer bestimmten Gemeindegröße an nach Befriedigung von seiten der Kommune drängen"<sup>3)</sup>. Daneben variiert die Art der Verwendung der kommunalen Mittel im einzelnen. Denn es entscheiden hierüber nicht nur die Zahl der Einwohner, sondern auch deren soziale

- 1) Statistik der Bundesrepublik Deutschland. Herausgeber: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Band 138: Die kommunalen Finanzen im Rechnungsjahr 1953 und die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen bis 1955. Stuttgart-Köln 1956, S. 9.
- 2) Der Abzug der verwaltungszweiggebundenen Zuweisungen, der Schuldenaufnahme und der Darlehensrückflüsse von Gebietskörperschaften gleicher Art von den Bruttogebühren führt zu den "bereinigten Ausgaben".
- 3) Wöber, Helmut: Die raumordnungspolitische Bedeutung der Gewerbesteuer. Bad Godesberg 1958, S. 9.

Schichtung, ihre Einkommensstruktur und ihr altersmäßiger Aufbau, ferner die Wirtschaftsstruktur der Gemeinde, ihre räumliche Ausdehnung, die geographischen und klimatischen Bedingungen, die Verkehrslage und andere Faktoren und namentlich auch die Zusammensetzung der darüber beschließenden Instanzen<sup>1)</sup>.

---

1) Vgl. Wöber, Helmut: a.a.O., S. 10.

### c) Soziale Kosten und besondere Verwaltungsausgaben

Die Ausgabenbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften im Staat und den Betrieben in räumlicher Hinsicht finden erst in neuerer Zeit eine stärkere Beachtung. Im Bereich der Finanzwissenschaft werden sie nur am Rande erwähnt, da, wie Isenberg zu erklären versucht, "die starke Vereinfachung der theoretischen Modelle keine Gelegenheit zu einer Berücksichtigung der gebietskörperschaftlichen Gliederung eines einheitlichen Staats- und Wirtschaftsgebietes bietet"<sup>1)</sup>. Dabei wird von der Finanzwissenschaft die Bedeutung der staatlichen Leistungen immer wieder betont. "Daß z.B. ein privates Unternehmen aus gesicherten Rechtsverhältnissen großen materiellen Vorteil zieht, ebenso aus dem Frieden, den der starke Staat garantiert, aus einer geordneten Währung, aus einem guten Schulwesen, aus einer staatlichen Arbeitslosenfürsorge, das ist gewiß, ebenso, daß sich diese Vorteile ganz konkret in Kostensenkungen auswirken"<sup>2)</sup>. Dies gilt für die öffentlichen Leistungen allgemein, im Falle einer föderalistischen Staatsgliederung also auch für den großen Block der Verwaltungsleistungen der im Staat bestehenden Gebietskörperschaften, und zwar mit Bestimmtheit für jenen Teil der öffentlichen Leistungen, "der sonst in Form höherer Betriebsausgaben angefallen wäre. Hierzu gehören Wasserversorgung, Zufahrtsstraßen, Bewachung, Beförderung der Arbeiter usw. Überall findet man Unternehmen, die diese Leistungen selbst bewirken müssen, im Vergleich zu anderen, denen diese Leistungen von der Gemeinde abgenommen werden"<sup>3)</sup>. Damit fallen also Kosten der betrieblichen Produktion bei außerhalb des Betriebes stehenden Dritten, hier den Gebietskörperschaften im Staat, an<sup>4)</sup>. Der Bereich der

1) Isenberg, Gerhard: Regionale Wohlstandsunterschiede, Finanzausgleich und Raumordnung. In: Finanzarchiv. N.F., Band 17 (1956/57), S. 65.

2) Herzog, Richard: Finanzwissenschaft. In: Die Handelshochschule. Band 14, 44.Lieferung, Wiesbaden 1952, S.18.

3) Kuth, Hans J.: a.a.O., S. 93.

4) Vgl. Jürgensen, Harald: Private und soziale Kosten. In: Harzburger Hefte. Zeitschrift der Akademie für Führungskräfte der Wirtschaft. 7.Jahrgang, 1964, S.147.

"social costs" oder, wie sie auch genannt werden<sup>1)</sup>, der "external diseconomies", der "unpaid costs", der "gesellschaftlichen", "sozialen" und "volkswirtschaftlichen" Kosten, der Infrakosten usw., der mit diesen Worten angesprochen wird, erhält demnach auch räumliche Bedeutung. Definiert man sie in Anschluß an Lauschmann als "soziale Zusatzkosten", d.h. als Kosten, die von Seiten der staatlichen Aktivität zur Befriedigung der Kollektivbedürfnisse eintreten<sup>2)</sup>, oder für den vorliegenden Fall als Kosten, die die allgemeinen Bedingungen der betrieblichen Leistungserstellung in räumlicher Hinsicht verbessern, so bleibt das Problem, ob und inwieweit diese Kosten von den Kosten zur Durchführung besonderer raumwirtschaftspolitischer Maßnahmen zu trennen sind. Diese verändern oft nicht die allgemeinen Bedingungen in einem abgegrenzten Raum, sondern stellen Begünstigungen einzelner Betriebe dar, um diese zur Standortwahl in einem bestimmten Raumabschnitt zu bewegen oder die Abwanderung ansässiger Betriebe zu verhindern. Zwar dienen diese Maßnahmen letztlich auch dem Gemeinwohl - zumindest in dem einzelnen Raumabschnitt -, doch sollen im folgenden diese Maßnahmen zumindest theoretisch von den sozialen Kosten getrennt behandelt werden, die a l l e n ansässigen oder zuwandernden Betrieben zugute kommen. Man spricht im letzteren Fall allgemein von "Grunddiensten".

Beginnt man mit den in dieser Weise für das Thema der Arbeit charakterisierten sozialen Kosten, so muß festgestellt werden, daß sie in betriebswirtschaftlicher Betrachtung echte Kosten darstellen, obwohl sie für

1) Vgl. die ausführliche Aufzählung bei: Lauschmann, Elisabeth: Zur Frage der "social costs". In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft. Band 4/10, 1959, S.198 f. Vgl. ferner auch Fritsch, Bruno: Private und volkswirtschaftliche Kosten. In: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung. Hrsg. von Erwin von Beckerath und Herbert Giersch. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 29. Berlin 1963, S. 213 f.

2) Vgl. Lauschmann, Elisabeth: a.a.O., S. 205 f.

den Betrieb nicht mit Ausgaben verbunden sind, in der Praxis nicht in die Kostenrechnung und damit Preiskalkulation eingehen und schwer zu messen und zuzuordnen sind<sup>1)</sup>. Gewisse Gruppen der öffentlichen Ausgaben ersetzen private Kosten der Produktion, "ohne in die marktwirtschaftliche Rechnung einzugehen, d.h. private Kosten werden durch - vom Staat oder den Kommunen getragene - soziale Kosten substituiert"<sup>2)</sup>. Gewiß wird der Umfang, in dem die Betriebe öffentliche Fremdleistungen in Anspruch nehmen, unterschiedlich, doch der Fall wiederum selten sein, daß ein Betrieb keine "sonst" privaten Kosten der Allgemeinheit aufbürdet oder aufbürden will.

Wenn nun das Verhältnis zwischen sozialen Kosten und Betriebskosten für den einzelnen Betrieb räumlich unterschiedlich gestaltet ist und ein Ort mit höheren sozialen Kosten bei sonst gleichen Bedingungen entsprechend niedrigere Betriebskosten bringen kann, ergibt sich damit ein zweiter, bei der Standortwahl zu beobachtender Faktor, wenn er im Hinblick auf raumwirtschaftspolitische Zielsetzungen bewußt gestaltet wird: Es gilt, den räumlichen Bereich der Standortwahl zugunsten des Gebietes einzuengen, das - ceteris paribus - den Vorteil höchster sozialer Kosten bietet.

Zu einer näheren Erläuterung dieser Aussage wird angenommen, daß die Grundleistungen nur dem Umfang nach, also nicht auch der Art nach, von Gemeinde zu Gemeinde differieren und daß die Gemeinden ihre Einnahmen ausschließlich durch Erhebung von Steuern erzielen, aber keine räumlichen Besteuerungsunterschiede bestehen. Da die Realsteuern, voran die Gewerbesteuer, alle übrigen Gemeindesteuern an Bedeutung für die kommunalen Finanzen weit überragen und da der räumliche Aufbau der

---

1) Vgl. Evers, Hans: Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Social Costs. In: Raumforschung und Raumordnung. 15. Jahrgang, 1957, S. 157.

2) Littmann, Konrad: Raumwirtschaftliche Auswirkungen der Finanzpolitik. In: Finanzarchiv. N.F., Band 19 (1958/59), S. 374.

Wirtschaft dadurch gekennzeichnet ist, daß auf der einen Seite "Kernräume", "Fortschrittsräume"<sup>1)</sup>, bestehen, in denen sich Industrie und Gewerbe zusammenballen, während ihnen auf der anderen Seite industrie-, handels- und verkehrsarme, überwiegend agrarisch orientierte Gebiete, "Rückstandsräume", "periphere Räume"<sup>1)</sup>, gegenüberstehen, sind folgende Annahmen gerechtfertigt:

Es werden diejenigen Gemeinden die höchsten Steuereinnahmen gegenüber den anderen erzielen, die in ihrem Gebiet die meisten und ertragreichsten Besteuerungsobjekte, namentlich Gewerbebetriebe, haben. Sie sind dadurch zugleich in der Lage, eine stärkere Verwaltungstätigkeit zu entwickeln und zugunsten der privaten Haushalte und Betriebe ihres Gebietes ein Mehr an öffentlichen Grundleistungen zu erbringen, als dies in finanzschwachen Gemeinden der Fall sein wird. Hier besteht also eine Übereinstimmung mit dem bereits erläuterten Vorgang der Ausgabenprogression mit zunehmender Gemeindegröße. Da die Ausgaben für öffentliche Grunddienste einen erheblichen Teil der gemeindlichen Gesamtausgaben ausmachen, steigen so auch die von der Gemeinde getragenen sozialen Kosten mit zunehmender Gemeindegröße progressiv an<sup>2)</sup>. So gesehen wird ein Mehr an sozialen Kosten zu einem Vorteil, der vor allem in den wirtschaftlich intensiven Gebieten auftritt und damit neben jenen Vorteilen steht, die in der betriebswirtschaftlichen Standortlehre den Ballungsräumen zugesprochen werden.

Zu den Grunddiensten zählen die Einrichtungen zur verkehrsmässigen Erschließung des Gemeindegebietes (Straßen, Wege, Brücken, öffentliche Nahverkehrsmittel), zur

1) Egner, Erich: Möglichkeiten und Grenzen regionaler Industrialisierungspolitik. In: Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung. Eine kommunalpolitische Tagung, veranstaltet vom Niedersächsischen Ministerium des Innern am 3. und 4. Mai 1962 in Hahnenklee-Bockswiese (Oberharz). o.J., S. 18.

2) Vgl. Storbeck, Dietrich: Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung, a.a.O., S. 66.

Versorgung des Gebietes mit Gas, Wasser, Elektrizität<sup>1)</sup>, ferner das Schul-, Gesundheits- und Fürsorgewesen, die kulturellen Einrichtungen u.a. Ihre Bedeutung für die betriebliche Tätigkeit zeigt Vito am Beispiel zurückgebliebener Gebiete Italiens, in denen es für eine wirtschaftliche Erschließung darum geht, durch Bewässerung, Wasser- und Gebirgsregulierung, Straßen-, Brücken- und Eisenbahnbau, Ausbau von Energiequellen all das zu schaffen, was "unerlässlich für das Entstehen und den Bestand privater Tätigkeit ist"<sup>2)</sup>. Auch Isenberg betont bei einer Untersuchung der innerstaatlichen Wohlstandsunterschiede, wie wichtig die finanzielle Wirksamkeit der Gebietskörperschaften zur Ausstattung ihrer Gebiete mit öffentlichen Grundeinrichtungen für die Wirtschaft ist<sup>3)</sup>. Eigentümlich ist dieser Gruppe öffentlicher Ausgaben also ihre Bedeutung für die wirtschaftliche Erschließung, den Fortschritt und die Standortgunst eines Gebietes sowie die Schwierigkeit, sie in der Standortkalkulation zu erfassen.

Neben diesen allen Betrieben zukommenden Einrichtungen einer Gemeinde werden einzelnen Betrieben auch besondere Leistungen angeboten und gewährt. Die Gründe hierfür sind mannigfaltig. Entweder wollen die Gemeinden abwandernde Betriebe zum Bleiben veranlassen, standortsuchenden Betrieben für eine Niederlassung in ihrem Gebiet besondere Vorteile gewähren, den an einem anderen

- 1) "Manche Gewerbe- und Industriezweige sind ohne solche Energiearten überhaupt nicht existenzfähig. Sie müssen auch in ausreichenden Kapazitäten vorhanden sein... Gemeindliche Energiepolitik ist ein Hauptaufgabengebiet kommunaler Wirtschaftspolitik". Möller, Ferdinand: Kommunale Wirtschaftsförderung. Stuttgart und Köln 1963, S. 21.
- 2) Vito, Francesco: Der wirtschaftliche Fortschritt als wirtschaftspolitische Aufgabe. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Band 166 (1954), S. 352.
- 3) Vgl. Isenberg, Gerhard: a.a.O., S. 65 f.

Ort ansässigen Betrieb zur Umsiedlung bewegen oder auch die Kapazitätserweiterung eines in ihrem Gebiet tätigen Betriebes unterstützen. Die Mittel hierfür sind unterschiedlich, sei es, daß die Gemeinden die Kosten der Betriebsgründung teilweise oder ganz übernehmen, sei es, daß sie sich bei bereits ansässigen Betrieben an den laufenden Kosten der Produktion beteiligen oder Kapazitätsausweitungen finanzieren.- Der Katalog geht von der Beratung über die Bereitstellung von Finanzmitteln und Industriegelände (kostenlos oder zu niedrigen Zinsen bzw. Pachten), den verbilligten Bezug benötigter Energien, vorzugsweise Vergabe von Wohnungen für die Arbeitskräfte des anzusiedelnden Betriebes, die Errichtung von Betriebsgebäuden aus eigenen Mitteln und deren Vermietung zu niedrigen Sätzen, geht über die Gewährung von Subventionen bis zur Vermittlung von Krediten aus öffentlichen Mitteln usw.<sup>1)</sup>

Der kommunalen Aufsichtsbehörde geben sich, wie Wöber ausführt<sup>2)</sup>, infolge fehlender präziser Etablierung und der Freiheit der Gemeinden, über ihr Vermögen zu verfügen, kaum Möglichkeiten einzuschreiten. Außerdem sind schon manche größeren Gemeinden dazu übergegangen, Funktionen der Wirtschaftsförderung auf Gesellschaften des Handelsrechts zu verlagern, die der aufsichtsbehördlichen Kontrolle nicht unterliegen. Schmidt weiß durch eigene Erkundigungen folgendes Beispiel zu berichten<sup>3)</sup>: In der Stadt Gießen wurde am 6.5.1955 eine "Gesellschaft für Wirtschaftsförderung und Industrieaufbau m.b.H." gegründet, deren Stammkapital zu 95 v.H. von der Gemeinde aufgebracht wurde. Zweck der Unternehmung ist der Bau von Fabrikationsanlagen für ansiedlungswillige Industrie- und Gewerbebetriebe. Finanziert werden diese

- 1) Vgl. Wöber, Helmut: a.a.O., S. 21 f. Vgl. u.a. auch Möller, Ferdinand: a.a.O.; Köttgen, Arnold: Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung. Raumordnung und gesetzesfreie Verwaltung. Göttingen 1963; Möller, Ferdinand: Gemeindliche Subventionsverwaltung. Köln 1963.
- 2) Vgl. Wöber, Helmut: a.a.O., S. 23.
- 3) Vgl. Schmidt, Gerhard: Kommunale Wirtschaft und Besiedlungspolitik. Göttingen 1959, S. 42.

Bauvorhaben zu 70 v.H. von der Gesellschaft, zu 30 v.H. von den interessierten Betrieben. Grund und Boden sowie die erstellten Gebäude gehen mit der Produktionseufnahme in das Eigentum des neuen Betriebes über. Das investierte Kapital der Gesellschaft wird durch Eintragung der ersten Hypothek gesichert. Miete oder Pacht braucht der neue Betrieb also nicht zu entrichten, er muß nur das von der Gesellschaft investierte Kapital verzinsen und in durchschnittlich 10, manchmal sogar erst in 17 Jahren zurückzahlen. In etwas mehr als einem Jahr wurden von der Gesellschaft auf diese Weise sechs Bauvorhaben von einem jeweiligen Wert zwischen DM 130.000 bis DM 1.000.000 erstellt. Vier waren seit Monaten ihrem Verwendungszweck bereits zugeführt.

Den aufgeführten Maßnahmen könnten auch die gemeindlichen Zugeständnisse bei der Steuererhebung hinzugefügt werden<sup>1)</sup>. Obwohl derartige Maßnahmen überwiegend dem Bereich der Einnahmentätigkeit der Gemeinde zugerechnet werden, sollen sie an dieser Stelle angeführt werden, da die Gemeinde hier über ihr doch bereits zustehende Steuergelder zugunsten eines Pflichten verfügt und diesen Maßnahmen durchaus der Charakter von Subventionen zugesprochen werden kann. Wenn auch besondere Vereinbarungen zwischen Steuergläubiger und Steuerschuldner bei der Gewerbesteuer nicht mehr zulässig sind<sup>2)</sup>, bieten doch Gesetzesregelungen wie die §§ 127 und 131 Abgabenordnung die Möglichkeit, Betrieben eine Steuerschuld zu stunden, sogar teilweise oder ganz zu erlassen oder die Steuerbemessungsgrundlagen niedriger festzusetzen, auch wenn diese Vergünstigungen rechtlich an bestimmte strenge

1) Vgl. Muth, Hans J.: a.a.O., S. 130 f.  
Wöber, Helmut: a.a.O., S. 20 f. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß derartige Vergünstigungen oft am Rande eines Rechtsmißbrauchs stehen.

2) Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuerrechts vom 27.12.1951. Bundesgesetzblatt Teil I, S. 996.

Voraussetzungen gebunden sind.

Für die Frage, ob die zu diesen speziellen Leistungen greifenden Gemeinden räumlich näher bestimmt werden können, gelten gleichfalls die zu Anfang gemachten Ausführungen über die gemeindliche Finanzkraft und die durch sie festgelegten Möglichkeiten der Ausgabengarung und der Entwicklung eigener Initiative. Der durch das derzeitige Gemeindesteuersystem bestehende Zusammenhang zwischen Gewerbesteuerkraft und gemeindlicher Leistungsfähigkeit versetzt im allgemeinen nur die gewerbesteuerstarken Gemeinden in die Lage, Wirtschaftspolitik zu betreiben und Ausgaben zu tätigen bzw. öffentliche Kredite für wirtschaftsfördernde Maßnahmen aufzunehmen, die erst in einigen Jahren einen Erfolg durch höhere Steuereinnahmen erbringen<sup>1)</sup>.

"Finanzschwache Gemeinden kommen für die Industrialisierungspolitik aber nicht in Betracht, weil über die Finanzierung der herkömmlichen Aufgaben hinaus in ihren Etats kaum wesentliche Beträge dafür vorhanden sein dürften und auch die öffentliche Kreditaufnahme mangels geeigneten Unterpfandes nur in beschränktem Umfang in Betracht kommt"<sup>2)</sup>. Auch Schmidt verweist auf die mißliche Lage der Gemeinde in industriearmen Gebieten.

"Lastenreiche Aufgaben der Besiedlungspolitik können diese finanzschwachen Gemeinden in weitaus geringerem Maße übernehmen als die Städte, in denen sich gewöhnlich die Industrie und das Gewerbe konzentrieren"<sup>3)</sup>.

Die Inanspruchnahme spezieller gemeindlicher Leistungen ist für den Betrieb mit einem gewissen Risiko verbunden. Eine vornehmlich nach diesen Leistungen ausgerichtete Standortwahl könnte zu einer Vernachlässigung anderer für den Betrieb wichtiger Standortfaktoren führen. In diesem Fall würde sich die Wahl besonders bei Beendigung

1) Vgl. Wöber, Helmut: a.a.O., S. 23.

2) Wöber, Helmut: a.a.O., S. 23.

3) Schmidt, Eberhard: a.a.O., S. 44.

der Leistungen als sehr nachteilig erweisen. Werden ferner die empfangenen Leistungen nicht oder nicht richtig in der betrieblichen Rechnungslegung berücksichtigt, so werden "Wirtschaftlichkeits- und Erfolgsrechnung dann gestört, wenn die kommunalen Vergünstigungen beendet werden"<sup>1)</sup>.

Eine zusammenfassende Betrachtung der Standortwirkung räumlich unterschiedlich gestalteter Gemeindeausgaben muß folgende Tatbestände hervorheben:

1. Es besteht ein Zusammenhang zwischen einem Teil der öffentlichen Ausgaben, d.h. soweit sie soziale Kosten in dem aufgezeigten Sinne oder spezielle Leistungen zugunsten der Betriebe darstellen, und den betrieblichen Kosten.
2. Unter der Annahme räumlich gleicher Besteuerung führt dieser Zusammenhang dahin, daß die öffentlichen Leistungen bei Inanspruchnahme durch den Betrieb eine Senkung der betrieblichen Kosten bewirken. Deshalb steigt die Standortgunst eines Gebietes mit dem zunehmenden Umfang der die privaten Kosten des Betriebes ersetzenden sozialen Kosten bzw. besonderen Verwaltungsleistungen.
3. Da die Leistungen zugunsten der Betriebe einen beträchtlichen Teil der gemeindlichen Gesamtausgaben ausmachen - es entfallen beispielsweise auf kommunale Investitionen ungefähr ein Drittel der Ausgaben -, die Höhe der Gesamtausgaben wiederum von der Finanzkraft und diese in dem gegenwärtigen Gemeindesteuersystem vom industriellen und gewerblichen Wirtschaftspotential der Gemeinde abhängig ist, ergibt sich zugleich mit dem beobachteten Vorgang der Ausgabenprogression bei zunehmender Gemeindegröße ein Zusammenhang zwischen dem Umfang der sozialen Kosten und besonderen Verwaltungsleistungen und der

---

1) Wöber, Helmut: a.a.O., S. 25.

**Größe der Gemeinde.**

4. Ein nach Rentabilität strebender Betrieb, der voraussichtlich öffentliche Leistungen stark im Anspruch nehmen wird und auch besondere Vergünstigungen zur Betriebsgründung von der zukünftigen Standortgemeinde verlangt, muß daher den räumlichen Bereich einer möglichen Standortdisposition zugunsten der innerhalb dieses Gebietes befindlichen größeren Gemeinden einschränken; es sind Gemeinden, die - wirtschaftlich intensive Gebiete umfassend - finanziell leistungsstark sind und das Verhältnis soziale Kosten - Betriebskosten am günstigsten gestalten oder durch spezielle Leistungen besonders günstige Voraussetzungen schaffen können.

## 6. Der Standortfaktor "kommunale Finanzpolitik"

Die bisherigen Erörterungen standen unter den Voraussetzungen entweder einheitlicher Ausgabengäbarung der Gebietskörperschaften oder räumlich einheitlicher Steuerverhältnisse. Sie müssen fallengelassen werden, um die Standortwirkungen der gemeindlichen Einnahmen- und Ausgabentätigkeiten, soweit sie Mittel der Raumwirtschaftspolitik sind, d.h. bewußt auf die betriebliche Standortplanung Einfluß nehmen sollen, und daher räumliche Unterschiedlichkeiten aufweisen, in den Grundzügen aufzeigen zu können. Die Bedingung, daß nur u n t e r s c h i e d l i c h e Steuersätze und Ausgabentätigkeiten für die Betrachtung berücksichtigt werden, bleibt bestehen, da keine Finanzpolitik wie Wirtschaftspolitik überhaupt völlig raumneutral sein kann; eine als optimal angesehene Raumstruktur der Wirtschaft stellt nur eine Ausnahme dar.

Als weitere, obwohl nicht immer zutreffende, Annahme soll bestehen bleiben: eine Steuersenkung ohne Ausgabenverringerung oder eine Ausgabenerrhöhung ohne Steuererrhöhung wird bewußt in den Dienst einer Raumwirtschaftspolitik gestellt. Das gilt ebenso für eine Ausgabenerrhöhung (Steuersenkung), welche die Nachteile aus einer gleichzeitigen Steuererrhöhung (Ausgabenverringerung) mehr als kompensiert<sup>1)</sup>. Das "Endziel" ist gerichtet auf die

- 1) Wie Kloten ausführt, ist Raumwirtschaftspolitik beispielsweise bei großen Stadtgemeinden nicht allein die Heranziehung industrieller Betriebe, sondern eine "innere Unstrukturierung", in dem man etwa versucht, Sitz der "zentralen Funktionen" zu werden. Alteingesessene Betriebe müssen diesem Ziel oft weichen und sich eine Ansiedlung in Randgebieten gefallen lassen. Errichtet und angeboten werden kulturelle Einrichtungen (Museen, Theater, Schulen, Universitäten), städtische Anlagen, Messegelände, gut ausgebaut städtische Verkehrssysteme, Eingemeindungen am Stadtrand usw. "Nicht die Zahl der Unternehmungen, Verbände und Behörden zählen, sondern deren Rang und deren Ausstrahlungskraft. Um dieses Ziel zu erreichen, werden Mittel wie geschaut, die Verschuldungsgrenzen weit hinausgeschoben und gegebenenfalls sogar Einbußen in den Steuereinnahmen in Kauf genommen." Kloten, Norbert: a.a.O., S. 131 f.

Erreichung einer "langfristigen Maximierung des Wohlstandes aller Gemeindemitglieder" <sup>1)</sup>). Die Standortgunst eines Raumes durch eine bestehende, für den Betrieb vorteilhafte Einnahmen- und/oder Ausgabenstellung ist dann bereits das Ergebnis einer raumwirtschaftlichen Orientierung der Finanzpolitik der Gebietskörperschaft.

Durch eine Gegenüberstellung der Einnahmen- und Ausgaben-tätigkeit, die in ihrer räumlichen Unterschiedlichkeit dazu führt, daß die Betriebe ihre Verhaltensweise grundsätzlichen so ausrichten, "daß sie von den niedrigsten örtlichen Belastungen und von den höchsten örtlichen Leistungen profitieren" <sup>2)</sup>, können von vornherein jene Gemeinden aus der Betrachtung ausgeschlossen werden, die ihre Steuern zwar zu niedrigsten Sätzen erheben, es aber nur deswegen tun, weil sie arm sind und ihren Bewohnern keine höhere Steuerbelastung zumuten können - der Fall einer "Steuer-oase", der ohne Standortbedeutung ist oder diese nur im Einzelfall erlangen kann. Unbeachtet bleiben ferner Gemeinden, die, obwohl gleichfalls arm, trotzdem zu hohen Steuersätzen greifen müssen, um zumindest die notwendigsten Verwaltungsleistungen erbringen zu können (wobei keine Gefahr für diese Gemeinden besteht, daß die ansässigen Betriebe

1) Timm, Herbert: a.a.O., S. 12.

Eine Ausnahme bilden, wie Timm an anderer Stelle hervorhebt, Gemeinden, die eine zunehmende Wirtschaftsaktivität als Störung empfinden würden, oder ländliche oder kleine Stadtgemeinden mit traditionellen, festgefügtten Milieus, die eine Ansiedlung von Industrie zur Hebung des gemeindlichen Wohlstands nur als ein Eindringen von Fremden betrachten würden. Timm, Herbert: a.a.O., S. 38.

Das Wohlstandsziel bedarf also einer näheren Konkretisierung durch Grundsatzentscheidungen, die denn schon eine Vorauswahl unter den Mitteln darstellen. "Der Fremdenverkehrsort wird sich gegen den Zuzug bestimmter Industrien wenden, während eine Industriegemeinde etwa auf die Kompatibilität neu attrahierter Gewerbebetriebe mit den traditionellen Gewerbe besonders Gewicht legen wird". Klotz, Herbert: a.a.O., S. 101.

2) Albers, Willi: Der Einfluß des Finanzausgleichs auf regionale Wettbewerbsbedingungen und Produktionsstandorte. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl. Hrsg. von Karla Jürgensen. Göttingen 1969, S. 475.

infolge der höheren Steuerbelastung eine Abwanderung erwägen).

Interessant bleiben daher nur drei Gruppen von Gemeinden. Zu der einen rechnen Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerbelastung, aber zumindest mit durchschnittlichem Niveau der allgemeinen Verwaltungsleistungen (Grunddiensten) und auch mit der Fähigkeit, besondere Maßnahmen im Hinblick auf eine Standortbeeinflussung gegenüber einzelnen Betrieben zu ergreifen. Hierher gehören gutgestellte Landgemeinden, kleinere Städte bis zu Gemeinden der mittleren Größenklasse. Die negativen Folgen übermäßiger Ballung sind in ihnen nicht derart ausgeprägt, "die Angebote an Standortboden und oftmals auch an Arbeitskraft elastischer als in den Ballungskernen. Die örtlichen Märkte erweisen sich in der Regel als effizient genug, um die am Orte entstehenden Einkommen weitgehend zu binden und überdies Kaufkraft aus den umliegenden Gebieten zu attrahieren"<sup>1)</sup>. Die Wirksamkeit der von diesen Gemeinden getroffenen raumwirtschaftspolitischen Maßnahmen ist unbestritten, zumal wenn diese Gemeinden eine wirtschaftsgeographisch günstige Lage besitzen.

Eine zweite Gruppe bilden Gemeinden, die aufgrund einer besonderen Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur ihrer Gebiete so leistungsstark sind, daß sie die Hebesätze relativ niedrig halten können und dennoch überdurchschnittliche Leistungen zu erbringen vermögen. Seltene Fälle der Vereinigung einer Steuer- und Leistungs-oase, deren Anziehungskraft auf standortwählende Betriebe außer Frage steht!

Die dritte Gruppe umfaßt Gemeinden mit überdurchschnittlichen bis höchsten Leistungen, aber angezogenen Steuersätzen. Es wäre durchaus möglich, daß sich die Wirkungen

1) Kloten, Norbert: a.a.O., S. 132.

beider in diesen Gebieten neutralisieren, was dagegen nur als ein Zufall bezeichnet werden kann. Denn in den Gemeinden dieser Gruppe stehen die Kostennachteile überdurchschnittlicher Steuerbelastung zunächst den Vorteilen einer besonderen finanziellen Wirksamkeit der Gemeindeverwaltung gegenüber, die sich aus innerhalb dieser Gruppe meist bestehenden Wirtschaftskraft der Gemeindegebiete ergibt. Sodann ist gerade aufgrund dieser Wirtschaftskraft ein zusätzlicher standortrelevanter Tatbestand in die Betrachtung einzubeziehen, der den Bereich mehrerer Standortfaktoren berührt bzw. einschließt. Die Standortlehre oder Raumordnung spricht von "Agglomerationsfaktoren", von "kostenmäßigen Vorteilen örtlicher Vereinigung"<sup>1)</sup> oder von "Ballungsvorteilen"<sup>2)</sup>, verbindet mit diesen Begriffen jedoch oft recht verschwommene Vorstellungen. Behrens unterscheidet deshalb zwischen einer "unechten" Agglomeration, die im Beschaffungs- und Absatzbereich als das "Vorhandensein von Wettbewerbern" eher von Nachteil ist, und von einer "echten" Agglomeration, d.h. eine "Ballung aus dem Agglomerationsmotiv", die durch einen räumlichen Zusammenschluß mehrerer Betriebe zu Vorteilen führt und einen Standortfaktor darstellt. Er tritt bei einer Möglichkeit zur technischen Agglomeration, also im Rahmen des internen Gütereinsatzes, auf oder erhält - bis zu einer gewissen "Agglomerationsgrenze"<sup>3)</sup> - als "Konkurrenzanziehung" oder als Häufung branchenunterschiedlicher Betriebe ohne Konkurrenzbeziehungen Bedeutung<sup>4)</sup>. Der

- 1) Thalheim, Karl C.: Ballung und Dezentralisation der Industrie als Problem der Raumforschung und Raumordnung. In: Raumforschung und Raumordnung. 7. Jahrgang, 1943, S. 6.
- 2) Lehmann, H.R.: Die betriebswirtschaftlichen und technischen Ursachen der industriellen Ballung. In: Raumforschung und Raumordnung. 7. Jahrgang, 1943, S. 31.
- 3) Allerdings auch in "alten" Ballungsgebieten bieten sich der prosperierenden Industrie "stets neue Möglichkeiten externer Ersparnisse an, sofern es die öffentliche Hand vermag, die Aufgaben einer industriellen wie schlechthin städtebaulichen 'Flurbereinigung' wenigstens teilweise zu lösen" Kloten, Herbert: a.a.O., S. 129.
- 4) Behrens, Karl Christian: a.a.O., S. 67 f. und 78f.

Hinweis auf die Standortrelevanz wirtschaftlicher Konzentrationsgebiete berührt zumindest auch andere Standortfaktoren, so daß insgesamt die Theorie von der Standortwirksamkeit innerstaatlicher Steueroasen aufgrund niedriger Hebesätze auf die Aussage beschränkt werden muß, daß eine steuerliche Gunst in einem Teilraum meist nur in Verbindung mit einem Angebot überdurchschnittlicher öffentlicher Leistungen allgemeiner und/oder besonderer Art Standortbedeutung erhält. Es sind nicht die Steuerwirkungen, sondern die "Leistungswirkungen"<sup>1)</sup>, die den Einfluß gebietskörperschaftlicher Finanzpolitik repräsentieren. Meyer führt in diesem Sinne aus, daß sich der standortsuchende Betrieb stets die Frage vorlegen müsse, "welche Leistungen ihn auf der anderen Seite von demjenigen zugute kommen, zu dessen Leistungsfähigkeit beizutragen er aufgefordert wird, und diese Frage kann durchaus ergeben, daß sich das Gebiet der höheren steuerlichen Last auch als das erweist, das ihm auf mittelbaren oder sogar unmittelbaren Wegen jenen seinen Beitrag auch in höherem Maße vergütet als irgendein anderes"<sup>2)</sup>.

Gegen eine stärkere Beachtung des steuerlichen Faktors, wie sie im Bereich der Finanzwissenschaft und der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre oft behauptet wird, sprechen außerdem folgende Hinweise, die eine betriebliche Standortkalkulation stets in Rechnung stellen muß: Einmal sind die Kurzlebigkeit steuerrechtlicher Regelungen und die immer stärker werdenden Bestrebungen, das bestehende Gemeindesteuersystem zu ändern, keineswegs dazu angetan, einer räumlichen Belastungsdifferenz größere Bedeutung beizulegen als jeder anderen, nur kurzfristig gegebenen räumlichen Kostendifferenz. Hinzu kommt die Unsicherheit gegenüber der Hebesatzpolitik der Gemeinden. Denn eine stärkere Berücksichtigung der Hebesatzverhältnisse in einem Gebiet für eine langfristige

1) Herzog, Richard: a.a.O., S. 12.

2) Meyer, Wolfgang: a.a.O., S. 80 f.

Standortplanung wäre die Berücksichtigung eines Faktors, der sich durch die gemeindliche Steuerpolitik von Jahr zu Jahr ändern kann. Die steuerliche Standortgunst eines Gebietes ist deshalb ohne Bestand.

Unter der Voraussetzung, daß die übrigen Standortfaktoren an allen Orten gleich sind - in dieser Art wird die Standortbedeutung räumlich unterschiedlicher Besteuerung untersucht -, wird ein nach Rentabilität strebender Betrieb selbstverständlich den Ort niedrigster Steuerlast aussuchen. Eine derartige Aussage ist aber für jeden Standortfaktor möglich und ohne besondere Aussagekraft, ohne damit eine Bedeutungslosigkeit von Partialanalysen behaupten zu wollen<sup>1)</sup>.

Die Wirklichkeit zeigt deutlich, daß die Gemeinden mit den niedrigsten Hebesätzen keinen Zustrom von Industrie und Gewerbe aufweisen, wenn sich ihre Standortgunst einzig aus eben dieser geringen Steuerbelastung herleitet. Deshalb wird ihre Konkurrenz um standortsuchende Betriebe von anderen Gemeinden auch nicht gefürchtet, diese Furcht hätte zudem langsam zu einer Angleichung der Hebesätze geführt. Vielmehr hält die schwer zu quantifizierende Anziehungskraft der wirtschafts- und leistungskräftigen Gemeinden weiter an und läßt die Ballung immer noch als das Problem der Raumordnungspolitik bestehen. Albers folgert daher für das bestehende Finanzsystem, daß den Gemeinden keine Steuern zugewiesen werden sollten, die

- 
- 1) Wie auch Littmann betont, verursachen "lokale Abweichungen in den Steuertarifen allein dann eindeutige räumliche Effekte, wenn in jeder anderen Hinsicht regionale Unterschiedslosigkeit besteht. Diese Prämisse ist jedoch bereits in sich widerspruchsvoll, da die lokalen Steuersätze unmittelbar das örtliche Steueraufkommen und mittelbar weitere Kreislaufströme, vor allem die örtlichen Ausgaben, bestimmen". Littmann, Konrad: Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte und Optima. Kreislauftheoretische Betrachtungen über die Wirkungen der staatlichen Aktivität auf die räumliche Faktorverteilung. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von Herbert Timm und Horst Jecht. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Band 32. Berlin 1964, S. 62. Kloten führt ebenfalls kritisch zu den bisherigen Arbeiten aus: "Indem man sich isolierender Verfahren und überdies der ceteris-paribus-Klausel bedient, werden wesentliche Sachverhalte methodisch neutralisiert" Kloten, Norbert:a.a.O., S.122.

an Gewerbebetriebe anknüpft. "Andernfalls werden die Gemeinden, in denen sich Standorte von Gewerbebetrieben befinden, im Verhältnis zu Gemeinden, in denen sich keine oder weniger befinden, begünstigt und ziehen weitere Gewerbebetriebe an, so daß eine Tendenz zur räumlichen Konzentration besteht"<sup>1)</sup>.

In einer vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung veröffentlichten, vom Institut für Raumforschung durchgeführten Untersuchung über die Standortwahl der Industriebetriebe in Deutschland zwischen 1955 und 1960 ist von einer Wirkung steuerlicher Belastungsdifferenzen im Raum keine Rede<sup>2)</sup>. Im Mittelpunkt stehen für den Beobachtungszeitraum 1955 bis 1957 der Standortfaktor "Grund und Boden", d.h. das Suchen nach günstigen geländemäßigen Ausdehnungsmöglichkeiten - mit einer weiteren Konzentration in Ballungsräumen und ihrem Umland als Folgeerscheinung, für den Zeitraum 1958 bis 1960 der Standortfaktor "Arbeitsleistungen" - in diesem Fall aber nichts anderes als ein Ausdruck der zur Zeit herrschenden Wirtschaftssituation mit einem ausgeprägten Mangel an Arbeitskräften, so daß auch Gebiete des flachen Landes mit Arbeitskräftereserven in die Standortplanung einbezogen wurden. Im ganzen gesehen waren es jedoch die Gemeinden mit einem bereits vorhandenen günstigen industriellen Standortklima, die bereits "einige Stufen zur gewerblichen Verstädterung zurückgelegt hatten", für die

- 1) Albers, Willi: Der Einfluß des Finanzausgleichs ..., a.a.O., S. 477.
- 2) Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum von 1955 bis 1960. Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Bonn 1961.

sich die weitaus größte Zahl der standortsuchenden Betriebe entschied<sup>1)</sup>.

Jede so allgemein gehaltene Aussage ist nicht frei von Ausnahmen und Einschränkungen. So wird zum Beispiel eine sehr hohe Lohnsummenbesteuerung, wie sie teilweise in den wirtschaftskräftigen Gemeinden Nordrhein-Westfalens auftritt, bei arbeitsintensiven Betrieben durchaus eine stärkere Beachtung finden, ohne sie jedoch von den wirtschaftlichen Konzentrationsgebieten oder von Gemeinden mit einem schon größeren Verstädterungsgrad fernzuhalten, da diese nicht alle zu einer Lohnsummenbesteuerung greifen. Enthält der Bereich einer möglichen Standortwahl dagegen nur ein Gebiet, das sich durch eine besondere Wirtschaftskraft und durch den Umfang seiner öffentlichen Leistungen auszeichnet, das aber außergewöhnlich hohe Steuersätze aufweist, so wird sich der arbeitsintensive Betrieb deswegen keinesfalls für ein wirtschafts- und leistungsärmeres, aber steuergünstigeres Gebiet innerhalb des Möglichkeitsbereichs entscheiden. Er wird vielmehr diesen Bereich erweitern oder in seinem Kern verlagern und ein Gebiet suchen, das ihm eine im Verhältnis zum ersten Gebiet niedrigere Steuerlast auferlegt und dennoch ungefähr gleiche Leistungsvorteile bietet.

Vor einer endgültigen Standortentscheidung liegt auf jeden Fall die nähere Untersuchung der sich in einem Gebiet bietenden Vorteile. Denn die Leistungen der Gemeinden differieren nicht nur in ihrem Umfang, sondern sind je nach der besonderen Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur ihrer Gebiete auch in Art und Qualität sehr unterschiedlich. Wenn persönliche Untersuchungen und Verhandlungen der Betriebsleitung nicht möglich sind, wäre

---

1) Die Standortwahl der Industriebetriebe..., a.a.O., S.6. "Die Erfahrung zeigt, daß ein gewisses Industrieklima vorhanden sein muß, wenn die Ansiedlung von Betrieben ein dauerhafter Erfolg werden soll". Giel, Wilhelm: Industriensiedlung als Bestandteil der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik. In: Raumordnung, Landesplanung, Städtebau. Referate und Diskussionen eines Fachseminars des Deutschen Industrie- und Handelstages, veranstaltet vom 7.-9. Juni 1961 in Münster. Hrsg. vom Deutschen Industrie und Handelstag, Heft 75. Bonn 1961, S. 102.

neben Heranziehung der üblichen Unterlagen die Ausarbeitung eines Fragebogens mit allen für die Standortplanung interessierenden Einzelheiten und seine Verschickung an die Instanzen der infrage kommenden Gemeinden ein guter Weg, auf den Rüschenpöhler besonders hinweist<sup>1)</sup>. Er müßte Fragen nach der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Gemeinde enthalten, beispielsweise Fragen nach wichtigen Tatbeständen der Bevölkerungsstruktur, nach der vorhandenen Industrie und sonstigen Gewerbezweigen, für spezielle Anforderungen des Betriebes Fragen nach Art, Menge, Güte und Preis verfügbarer Bodenflächen, nach der Zahl der für eine neue Produktion verfügbaren Arbeitskräfte, nach dem Zustand der Versorgungsleistungen (Verwendbarkeit und Preis), nach der Eignung der zum Werksgrundstück führenden Verkehrswege für die zusätzliche Belastung, weiter Fragen nach besonderen Leistungen und Hilfen der Gemeinde usw.

---

1) Vgl. Rüschenpöhler, Hans: a.a.O., S. 121.

## B. Verkehrstarifpolitik und betriebliche Standortplanung

Die Beziehung zwischen Raum und Verkehr, zwischen den an einem Standort herrschenden Transportverhältnissen und der Ausdehnung des betrieblichen Beschaffungs- und Absatzgebietes, weist eine Vielfalt von Einzelproblemen auf, die auch bei einer Beschränkung auf den Bereich "Tarifpolitik" ohne wesentliche Minderung bestehen bleibt. Unter diesem Aspekt geht es im folgenden um die Frage, ob die Verkehrstarifpolitik die Betriebe im Wege einer Senkung bzw. Erhöhung der Transportkosten zu einem von der Raumwirtschaftspolitik gewünschten Verhalten beeinflussen kann.

Die politische Entwicklung in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg, die zu einer Teilung des Landes und damit zur Notwendigkeit einer Umorientierung der betrieblichen Beschaffungs- und Absatzwege allein in Richtung Westen führte, hat in Verbindung mit dem europäischen Integrationsbestrebungen zu einer neuen Gewichtung des Standorts geführt und läßt die aufgeworfenen Frage trotz Sinken des Transportkostenanteils an den betrieblichen Gesamtkosten in den letzten Jahrzehnten bedeutsam erscheinen; denn diese Umorientierung löste und löst bei Neugründungen sowie bei vielen in der näheren und weiteren Umgebung der Zonengrenze bereits ansässigen Betrieben die Tendenz aus, sich in der Nähe der Wirtschaftszentren anzusiedeln, um - in Verbindung mit anderen Vorteilen<sup>1)</sup> - auch ein erhebliches Maß an Transportkosten zu sparen.

---

1) Vgl. Kapitel IV, A.6.

## 1. Verkehr und Verkehrsträger

Während das Wort "Verkehr" wirtschaftliche und soziale Beziehungen aller Art wiedergibt<sup>1)</sup>, ist Verkehr im engeren Sinne ein Vorgang, der als "Raumüberwindung bzw. Ortsveränderung"<sup>2)</sup>, als "räumliche Transformation"<sup>3)</sup> oder einfach als Beförderung oder als Transport von Personen, Gütern oder Nachrichten bezeichnet wird<sup>4)</sup>. Verkehr in dieser Bedeutung, und zwar der hier allein interessierende Binnenverkehr, bestand zu Beginn des vorigen Jahrhunderts zu Lande noch in einem äußerst teureren, langsamen, unsicheren Transport unter meist schlechten Straßenverhältnissen mittels Pferdefuhrwerk und Post, die zudem nur eine geringe Ladefähigkeit hatten. Lediglich die Binnenschifffahrt ermöglichte einen, wenn auch nicht schnelleren, so doch billigeren Transport größerer Frachtmengen.

Diese Situation änderte sich zur Mitte des vorigen Jahrhunderts hin erheblich. Als der Einsatz der Dampfkraft im Verkehrswesen eine - so wird oft betont - "Revolution" brachte und der seit Beginn des 19. Jahrhunderts durch Einführung neuer Produktionstechniken

- 1) Napp-Zinn unterscheidet beim Wort Verkehr "erstens den gesellschaftlichen Umgang in seinen verschiedenen Ausprägungen, zweitens den wirtschaftlichen Austausch (wie Warenverkehr, Marktverkehr, Geldverkehr usw.), drittens die Raumüberwindung". Napp-Zinn, Anton Felix: Verkehr. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, begründet von Heinrich Nicklisch. 3. Auflage, Band IV, Stuttgart 1962, Sp. 5704.
- 2) Linden, Walter: Verkehr und Raumordnung. In: Raum und Verkehr I. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hrsg. von Kurt Brüning. Band IV, 1956. Forschungsberichte des Ausschusses "Verkehr" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Band I. Bremen-Horn 1956, S. 11.
- 3) Kloten, Norbert: Die Eisenbahntarife im Güterverkehr. Versuch einer theoretischen Grundlegung. Veröffentlichungen der List Gesellschaft, Band 13, Reihe B. Basel-Tübingen 1959, S. 1.
- 4) Illetschko spricht von einem unterschiedlichen sprachlichen Gebrauch der Worte "Verkehr" und "Transport", da die Ausdrücke "Transport von Personen" oder "telefonischer Transport" im Deutschen "nicht glücklich" seien. Illetschko, Leopold L.: Betriebswirtschaftliche Probleme der Verkehrswirtschaft. Wiesbaden 1959, S. 23. Hier sollen dennoch beide Bezeichnungen gleichwertig nebeneinander stehen.

in Aufwärtsentwicklung stehenden Wirtschaft einen ausschlaggebenden Antrieb gab, wurde der Verkehr zu einer wesentlichen Voraussetzung für die Entwicklung der modernen arbeitsteilenden Wirtschaft. Die im Hinblick auf ihre Befriedigungsmöglichkeit wachsende Nachfrage nach Transportleistungen war aber wiederum Ausgangspunkt für den Aufschwung des Verkehrswesens. Das zeigte sich zunächst bei der Binnenschifffahrt mit ihren Möglichkeiten, durch Einsatz von Dampfkraft Massenguttransporte durchzuführen; es zeigte sich dann aber in der raschen Entwicklung und Verbreitung der Eisenbahn mit der "Universalität ihres Leistungsvermögens"<sup>1)</sup>, die - vom Auftrieb der Wirtschaft mitgetragen - für diese dann selbst wieder zu einer treibenden Kraft wurde, machte sie doch in dem für die Wirtschaft so bedeutenden Güterverkehr die Mehrzahl der Güter "überhaupt erst wirtschaftlich transportabel und damit auch erst am Markt absetzbar"<sup>2)</sup>. Die Steigerung der Beförderungsleistung und der Schnelligkeit, die Verringerung des Transportrisikos und der Transportkosten, der regelmäßige Transportdienst der Eisenbahn u.a. waren so günstige Faktoren, daß die Ausweitung des Streckennetzes der Eisenbahn von Jahr zu Jahr ein kaum geahntes Ausmaß annahm.

Der zweiten revolutionierenden Änderung im Verkehr gegen Ende des 19. Jahrhunderts, die sich durch Verwendung des elektrischen Stromes insbesondere im Nachrichtenverkehr vollzog, folgte als dritte unwälbende Neuheit die

- 1) Napp-Zinn, Anton Felix: Eisenbahnen. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. 3. Band, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 110.
- 2) Linden, Walter: Grundzüge der Verkehrspolitik. Wiesbaden 1961, S. 29.

Entwicklung des Verbrennungsmotors, dem der Kraftwagen und das Flugzeug ihre Entstehung verdanken<sup>1)</sup>. Der Kraftwagen übernahm den Personen- und Güterverkehr auf der Straße. Durch seine Brauchbarkeit für den Individualverkehr und die Möglichkeit, sich vom Verkehrsdienst der Eisenbahn loszulösen oder ihn zu ergänzen, ließ der Kraftwagen unter Ausweitung und Verbesserung des Straßennetzes ein immer stärker werdendes Verkehrsbedürfnis entstehen.

Das Flugzeug, das uns heute ebenso wie der Kraftwagen mit einer großen Typenvielfalt entgegentritt, erhält vor allem durch die beiden Weltkriege den entscheidenden Anstoß zu seiner technischen Entwicklung. Es hat seine Aufgaben im schnellen höherwertigen Personen- und Postverkehr und wird in heutiger Zeit über den Regionalverkehr hinaus für den internationalen Verkehr eingesetzt. Der Transport von Gütern außerhalb des Postverkehrs bleibt noch auf leichte Güter mit höchster Qualität und Eilbedürftigkeit beschränkt<sup>2)</sup>; den Vorrang behauptet vorerst noch der Passagier.

Wesentlich verschieden von der Personen- und Güterbeförderung der bisher genannten Verkehrsträger ist der Transport von Gütern und Nachrichten in Leitungen über große Entfernungen hinweg. Es handelt sich um die Beförderung von flüssig-festen, flüssigen, gasförmigen und körperlosen Gütern, wozu der Transport von Kohle in Form eines Kohle-Wasser-Gemisches, von Wasser, Dampf, Gas und Erdöl in Rohren sowie Elektrizität in Kabeln gehört. Mit dem letzteren verbunden ist der Nachrichtenverkehr, der infolge seiner Besonderheiten und seiner speziellen Bedeutung in der begrifflichen Fassung des Wortes "Verkehr" stets gesondert genannt wird, obwohl das Verkehrs-

1) Vgl. Berkenkopf, Paul: Verkehrspolitik. In: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften. Hrsg. von Karl Hax und Theodor Wessels. Band II: Volkswirtschaft. Köln und Opladen 1959, S. 1192.

2) Vgl. Fredöhl, Andreas: Verkehrspolitik. Göttingen 1958, S. 133.

objekt "Nachrichten" Gutscharakter besitzt.

Im ganzen ist die Einordnung des Leitungsverkehrs in das Verkehrswesen problematisch. Obwohl Linden sie vollzieht, weist er darauf hin, daß der Leitungsverkehr "kaum als Verkehrsleistung empfunden"<sup>1)</sup> wird. Bei dieser Art von Verkehr "wirkt das einmal installierte und gefüllte Netz wie ein riesiges verzweigtes Lager, aus dessen Vorrat an den verschiedensten Zapfstellen eine beliebige Einheit des Gutes Gas, Öl, Strom oder auch Wasser entnommen werden kann"<sup>2)</sup>.

Von den aufgezählten Verkehrsträgern interessiert im Rahmen der Raumwirtschaftspolitik allein der Binnenschiffahrts-, Eisenbahn- und Kraftwagenverkehr. Die Form, in der sie zur Beförderung von Gütern - hierauf wird sich die Untersuchung beschränken - herangezogen werden, ist jedoch unterschiedlich und die Trennung des Eigenverkehrs vom Fremd- oder gewerblichen Verkehr besonders wichtig. Unter Eigenverkehr ist zum einen persönlicher oder Privatverkehr, vor allem mittels eigener Personenkraftwagen, zu verstehen, zum anderen tritt er als Werkverkehr auf und erfaßt all jene Fälle, "in denen der Verkehrsbetrieb Glied des Gesamtbetriebes ist (Werkverkehr im engeren Sinne)"... und es Verkehrsbetriebe gibt, "auf die der Produktions- oder Handelsbetrieb maßgeblichen Einfluß hat und durch die er einen wesentlichen Teil seine Transporte durchführen läßt (Werkverkehr im weiteren Sinne)"<sup>3)</sup>. Es handelt sich hier also - vom Produktions- oder Handelsbetrieb aus gesehen - bei Einsatz eines zum Betrieb gehörigen oder beherrschten Verkehrsbetriebes um "alle Transportvorgänge vom Betrieb zur Außenwelt und umgekehrt..."<sup>4)</sup>. Fremd- oder gewerb-

1) Linden, Walter: Verkehr und Raumordnung, a.a.O., S. 34.

2) Ebenda, S. 37.

3) Predöhl, Andreas: a.a.O., S. 184.

4) Krüger, Gerhard: Innerbetrieblicher Verkehr. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, begründet von Heinrich Niekisch. 3. Auflage, Band IV, Stuttgart 1962, Sp. 5713.

licher Verkehr bedeutet dagegen die unabhängige Führung eines Gewerbebetriebes zur Erstellung am Markt nachgefragter Transportleistungen.

Beim Eigenverkehr in der Form des Werkverkehrs handelt es sich um Güterverkehr mit Kraftwagen oder Binnenschiffen - eine betriebseigene Eisenbahn ist zur großen Seltenheit geworden -, wobei dem Kraftwagen die größere Bedeutung zukommt. Faßt man die Leistungen des Kraftwagens in der Güterbeförderung sowohl in der Form des Werkverkehrs als auch in der des Fremdverkehrs zusammen, so zeigt sich eine klare Überlegenheit des Kraftwagens gegenüber der Binnenschiffahrt; er übertrifft aber auch die Eisenbahn. Wird diese Beförderungsleistung, d.h. die Menge der transportierten Güter, auf die Beförderungsstrecke bezogen, so ergibt sich wieder eine Führung der Eisenbahn. Die Entwicklung zugunsten des Kraftwagens wird indessen auch hier weitergehen. Es wäre aber falsch, von einer langsam fortschreitenden Ablösung der Eisenbahn durch den Kraftwagen zu sprechen. Dazu ist schon allein die technische Struktur des Kraftwagens von ganz anderer Art, als daß er alle Verkehrsaufgaben der Eisenbahn übernehmen könnte. Im übrigen bemüht sich die Eisenbahn zunehmend, mit der Entwicklung der Technik Schritt zu halten und der vielgestaltigen Nachfrage einen modernen Verkehrsapparat anzubieten. "Im Zeitalter der Automation bietet die spurgebundene Eisenbahn noch neue technische, für Sicherheit und Wirtschaftlichkeit auswertbare Möglichkeiten. Sie tritt zwar von ihrem überragenden Platz, behauptet aber weiterhin einen breiten ökonomischen Spielraum"<sup>1)</sup>.

## 2. Verkehrspolitik

Wie die Wirtschaftspolitik allgemein "Setzung von Ordnungen für die wirtschaftliche Betätigung des einzelnen

1) Napp-Zinn, Anton Felix: Eisenbahnen, a.a.O., S. 111.

und der sozialen und wirtschaftlichen Gruppen"<sup>1)</sup> bedeutet, so ist auch Verkehrspolitik als ein Teil der allgemeinen staatlichen Wirtschaftspolitik das Bemühen, eine Grundordnung für den Bereich Verkehr zu schaffen, d.h. heute insbesondere eine "Koordinierung der Verkehrsmittel in ihren Leistungen"<sup>2)</sup> im Sinne einer optimalen Versorgung der Verkehrsnachfrage zu erreichen. Wenn auch für eine derartige Politik stets eine Abstimmung ihrer Maßnahmen mit den übrigen davon berührten Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens vonnöten ist, so scheint es dagegen nicht vertretbar zu sein, auch Maßnahmen als Verkehrspolitik zu bezeichnen, die direkte Eingriffe in diese anderen Bereiche darstellen und sich dabei lediglich verkehrspolitischer Mittel bedienen. So ist die staatliche Festsetzung der Tarife der Eisenbahn Verkehrspolitik, wenn es dabei um eine ordnende Gestaltung der Verkehrswirtschaft geht, sie müßte aber Sozialpolitik, Kulturpolitik oder Raumwirtschaftspolitik sein, wenn eine Tarifiermäßigung aus sozialen, kulturellen oder raumwirtschaftspolitischen Gründen erfolgt, die Tarifiermäßigung also nur eine besondere Maßnahme innerhalb dieser einzelnen Bereiche der Wirtschaftspolitik darstellt. Diese scharfe Trennung wird nicht vorgenommen. Die übliche Fassung des Begriffs Verkehrspolitik ist weiter: Verkehrspolitik ist die Beeinflussung des Verkehrs durch den Staat<sup>3)</sup>. Sie ist damit nicht nur Ordnung der Verkehrswirtschaft, sondern geht von der Erreichung sonstiger wirtschaftspolitischer Ziele bis zur Verfolgung von Zielen im Rahmen der Staats- und Militärpolitik.

1) Berkenkopf, Paul: Verkehrspolitik und Wirtschaftspolitik. In: Festschrift zum 40-jährigen Jubiläum des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln. Hrsg. von Paul Berkenkopf. Köln-Düsseldorf 1961, S. 8.

2) Berkenkopf 2, Paul: Verkehrspolitik, a.a.O., S. 1243. Stabenau beschreibt Koordination im Verkehrswesen wie folgt: "Seit dem Bestehen von mehreren Verkehrsträgern, die auf verschiedener betrieblicher Grundlage gleiche oder zumindest gleiche - auf jeden Fall aber substituierbare - Verkehrsleistungen in der Volkswirtschaft erbringen können, besteht die Frage, wie die Leistungserstellung dieser Verkehrsträger so aufeinander abgestimmt werden kann, daß die Summe der Verkehrsleistungen zu den für die Volkswirtschaft geringsten Kosten erstellt wird". Stabenau, Hanspeter: a.a.O., S. 1.

3) Vgl. Preußner, Andreas: a.a.O., S. 9.

Es wird argumentiert: Das Transportwesen gehört wie die Rechts- oder Geldordnung "zu den Voraussetzungen für das Funktionieren einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft und eines modernen Staatswesens". Deshalb hat der Staat "gegenüber dem Verkehrswesen nicht nur die allgemeinswirtschaftspolitischen Korrektur- und Koordinierungsaufgaben zu erfüllen, sondern er muß das "Transportwesen so gestalten, daß es seine Funktion als Voraussetzung für einen reibungslosen Ablauf der Gesamtwirtschaft und der Staatstätigkeit möglichst gut ausüben kann"<sup>1)</sup>.

Linden geht zwar von der engen Begriffsfassung aus und gibt der Verkehrspolitik die Aufgabe, "die Gegebenheiten am Verkehrsmarkt zu ordnen..."<sup>2)</sup>, behandelt hierunter aber auch die Möglichkeit, die Verkehrspolitik "als ein besonders wichtiges Instrument zur Errichtung und Wahrung einer guten räumlichen Ordnung"<sup>3)</sup> einzusetzen.

Predöhl trennt zumindest innerhalb der Verkehrspolitik die Maßnahmen, die auf eine Ordnung der Verkehrswirtschaft zielen, von den Maßnahmen "zur Ausrichtung des Verkehrs auf bestimmte Ziele der Volkswirtschaft" und bezeichnet sie einmal als "Ordnungspolitik", zum anderen als "Strukturpolitik"<sup>4)</sup>

1) Mühlens, Albert: Verkehrspolitik. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, begründet von Heinrich Niekisch. 3. Auflage, Band IV, Stuttgart 1962, Sp. 5761.

Predöhl vertritt eine entgegengesetzte Meinung. "Der Verkehr ist soviel und so wenig ein dienendes Glied der Wirtschaft wie die anderen Glieder der Wirtschaft. Er unterliegt denselben wirtschaftlichen Gesetzen wie sie und nimmt in der gleichen Weise wie sie an der Wertschöpfung und an der Verteilung des Sozialprodukts teil". Predöhl, Andreas: a.a.O., S. 326.

2) Linden, Walter: Grundzüge der Verkehrspolitik, a.a.O., S. 119.

3) Ebenda, S. 125.

4) Predöhl, Andreas: a.a.O., S. 265.

### 3. Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehrswesen

Der Einsatz verkehrspolitischer Mittel zur Erreichung von Zielen im Rahmen der Raumwirtschaftspolitik gehört, um die begriffliche Unterteilung der Verkehrspolitik Predöhl's zu verwenden, in den Bereich der Strukturpolitik. Doch werden alle Maßnahmen strukturpolitischer Art, also auch diejenigen, die über die bloße Ordnung des Verkehrsmarktes hinausgehen und in andere Bereiche innerhalb und außerhalb der Wirtschaft reichen, auch unter dem Namen "gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung" oder nur "Gemeinwirtschaftlichkeit" zusammengefaßt. Der Inhalt dieses Begriffs wird jedoch unterschiedlich gefaßt<sup>1)</sup>. Im folgenden soll dargestellt werden, was im allgemeinen unter gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienung verstanden wird.

Der Begriff beinhaltet kurz: Auflagen des Staates an einen Verkehrsträger zur Erreichung von wirtschafts- und sozialpolitischen, polizeilichen sowie militärischen und allgemeinen politischen Zielen. Napp-Zinn greift die wichtigsten Ziele wirtschafts- und sozialpolitischer Art heraus und teilt sie in vier Gruppen ein<sup>2)</sup>:

- a) Raumpolitische Ziele. Es sind im wesentlichen die Zielsetzungen der Raumordnung.
- b) Produktionspolitische Ziele: Förderung bestimmter Wirtschaftszweige.
- c) Einkommenspolitische Ziele: Ermäßigung der Tarife für bestimmte Personengruppen (Schüler, Kriegsschädigte usw.), Mittelstandsförderung (Hilfen für Klein- und Mittelbetriebe).
- d) Kulturpolitische Ziele: Erleichterung des Besuchs kulturell bedeutender Veranstaltungen und der Beförderung bestimmter Güter (z.B. Zeitschriften).

---

1) Napp-Zinn gibt eine Übersicht der unterschiedlichen Auffassungen. Vgl. Napp-Zinn, Felix Anton: Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung. Entwicklung und Problematik eines verkehrspolitischen Grundsatzes. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. 25. Jahrgang, 1954, S. 90 ff.

2) Vgl. Napp-Zinn, Felix Anton: Die Prinzipien der Gemeinwirtschaftlichkeit in ihrer Anwendung auf die Verkehrsträger. In: Handbuch der öffentlichen Wirtschaft. Hrsg. vom Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr. I. Band, Stuttgart 1960, S. 210 f.

Voraussetzung für das gemeinwirtschaftliche Handeln eines Verkehrsträgers ist die Auferlegung der Beförderungs-, Betriebs- und Tarifpflicht. Beförderungspflicht bedeutet, jedem Nachfrager die gewünschten Transportleistungen erbringen zu müssen, sofern die Transportbedingungen erfüllt werden<sup>1)</sup>. Die Auferlegung der Betriebspflicht zwingt zur Aufrechterhaltung einer ausreichenden Betriebskapazität, zur Instandhaltung der Verkehrsanlagen und läßt einen Abbau dieser Anlagen, die Stilllegung unrentabler Nebenstrecken oder eine Beschränkung des Verkehrsangebots auf verkehrsschwachen Linien<sup>2)</sup> nur in Ausnahmefällen zu. Die Tarifpflicht führt zu einer Verpflichtung des Verkehrsträgers, die Tarife zu veröffentlichen. Diese gelten damit gegenüber j e d e m Verfrachter, eine Bevorzugung ist nicht möglich. Diese drei Auflagen "bedingen sich gegenseitig. Sie bilden gleichsam eine Kette, die das Ganze, nämlich die öffentliche Verkehrsbedienung, zusammenhält. Wenn ein Glied geschwächt oder fallen gelassen wird, bleiben die anderen Glieder wirkungslos"<sup>3)</sup>.

Bedeutendster Träger gemeinwirtschaftlicher Ziele war und ist nach allgemeiner Auffassung die Eisenbahn. Sie

- 1) Sie ist eine "echte gemeinwirtschaftliche Last" für die Eisenbahn. "Einmal darum, weil sie sich die zu befördernden Güter (im Gegensatz zu: Binnenschiffahrt und Lastkraftwagen) nicht aussuchen kann, sondern alle, auch die niedrigtarifizierenden Güter, transportieren muß". Hinzu kommen das Halten von Wagenreserven zum Abfangen von Verkehrsspitzen und das Inkaufnehmen großer Waggonleerläufe. Berkenkopf, Paul: Kann die Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung der Deutschen Bundesbahn gelockert werden? In: Berkenkopf, Paul und Ernst Forsthoff: Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung der Deutschen Bundesbahn. Schriftenreihe "Die Bundesbahn", Folge 9. Darmstadt 1958, S. 12 f.
- 2) Vgl. ebenda, S. 12.
- 3) Scholtissek, Ruprecht: Die gemeinwirtschaftliche Eisenbahngütertarifpolitik. Dissertation. Freiburg i. Br. 1955, S. 147.

bot sich gegen Ende des vorigen Jahrhunderts hierfür auch geradezu an. Die Gründe lagen hauptsächlich in der überragenden Bedeutung der Eisenbahn für die Volkswirtschaft und in ihrer Stellung als Monopolbetrieb. Die Frage ihrer Verstaatlichung, jedenfalls einer Beaufsichtigung und eines Einsatzes für wirtschafts-, sozialpolitische und andere Ziele, wurde im vorigen Jahrhundert die "Kardinalfrage der Verkehrspolitik"<sup>1)</sup>. Die Privateisenbahnen sahen sich, so wird rückschauend argumentiert, keineswegs veranlaßt, ein Verkehrsnetz zu errichten, wie es den Interessen der Gesamtwirtschaft entsprochen hätte, und Rücksichten auf soziale, räumordnungspolitische und wirtschaftspolitische Notwendigkeiten zu nehmen, wenn sie beispielsweise an die Festlegung ihrer Tarife gingen.

Die einzelnen deutschen Länder beantworteten diese Kardinalfrage unterschiedlich und suchten oft nach einem Kompromiß, doch ungefähr ab 1890 hatte die Mehrzahl der Länder die wichtigsten Eisenbahnen ihres Gebietes in ihrer Hand. 1919 bzw. 1920 wurden diese Ländereisenbahnen Eigentum des Reiches. Der Einsatz der Eisenbahnen zur Erreichung mannigfaltiger Ziele des Staates war zumindest ab dieser Zeit, wie immer betont wird, insofern auch unproblematisch, weil die Eisenbahn vor dem Aufkommen des Kraftwagens hohe Gewinne erzielte, die in einer Globalrechnung die im Rahmen einer staatlichen Förderungspolitik angeordnete tarifliche Begünstigung einzelner Frachten, Gebiete, Bevölkerungsgruppen oder Wirtschaftszweige und die Errichtung oder Erhaltung unrentabler, aber wirtschaftspolitisch wichtiger Strecken mehr als auszugleichen vermochte. Der Kraftwagen erschütterte zwar die Monopolstellung der Eisenbahn, die im eigentlichen Voraussetzung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienungs ist, doch es wird betont, daß die Eisenbahn und das von ihr getragene gemeinwirtschaftliche Prinzip dadurch nicht bedeutungslos geworden seien, denn das hieße zu übersehen, "daß die Bahnen immer noch ein wesentliches

1) Napp-Zinn, Felix Anton: Eisenbahnen, a.a.O., S. 116.

Strukturelement der heutigen Wirtschaft bilden, deren Gehalt sie entscheidend mitgeformt haben, daß sie Verkehrsaufgaben erfüllen, die auf absehbare Zeit hinaus nur von ihnen übernommen werden können und daß sie ein Instrument interventionistischer Wirtschaftspolitik von beispielloser Intensität und Reichweite darstellen<sup>1)</sup>.

#### 4. Der Verkehrstarif der Eisenbahn im Dienste der Raumwirtschaftspolitik

Der Einsatz verkehrspolitischer Maßnahmen im Rahmen einer Raumwirtschaftspolitik auf der Ebene des Bundes dient nicht der Verwirklichung eines besonderen raumwirtschaftspolitischen Ziels. Die Verkehrspolitik ist wie die Finanzpolitik nur ein Mittel, das in einer Kombination mit anderen Mitteln im Wege der Beeinflussung der betrieblichen Standortplanungen der Erreichung der allgemeinen Ziele, wie sie schon aufgeführt wurden<sup>2)</sup>, dienen soll: "die Bahn soll ohne Rücksicht auf ihr Eigeninteresse verpflichtet werden, ihr Leistungsangebot nach Menge und Preis so zu gestalten, daß als besonders förderungswürdig anerkannte Industrien und Gebietsteile bevorzugt werden"<sup>3)</sup>. Hierfür bieten sich folgende verkehrspolitische Maßnahmen aus dem Tarifbereich an, wobei diesen Maßnahmen die Auferlegung der bereits erwähnten Grundpflichten vorangeht. Soweit sie für den Tarifbereich von Bedeutung sind, werden sie in die Erörterung einbezogen.

##### a) Die Pflicht zur Veröffentlichung der Tarife

Die Veröffentlichung der Tarife und der ihnen zugrundeliegten Beförderungsbedingungen führt zur Allgemeingültigkeit dieser Tarife: Die Eisenbahn muß zu diesen Tarifen

1) Neumark, Fritz: Zur Verkehrspolitik im Interventionsstaat der Gegenwart. In: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates. Sammlung von Abhandlungen. Tübingen 1961, S. 55.

2) Vgl. S. 48 f.

3) Ladisch, Klaus: Die gütertarifpolitische Beeinflussung von Industriestandorten. Dissertation. München 1958,

in Verbindung mit der Beförderungspflicht ohne Bevorzugung oder Benachteiligung jede den Beförderungsbedingungen entsprechende Transportnachfrage befriedigen. Binnenschifffahrt und der Güterfernverkehr des Kraftwagens unterliegen zwar gleichfalls dem Tarifzwang, aber nicht der Beförderungspflicht, so daß sie preislich ungünstige Transportaufträge ablehnen und sich um möglichst günstige Transporte bemühen können<sup>1)</sup>.

#### b) Die Tarifgleichheit im Raum

Mit dem Tarifzwang verbunden ist die Pflicht zur Einhaltung der veröffentlichten Tarife ohne eine räumliche Unterschiedlichkeit, d.h. die Pflicht zur Anwendung gleicher Tarife für alle befahrenen Strecken. Diese Maßnahme wird, wenn auch nicht unwidersprochen, als "von besonderer Tragweite"<sup>2)</sup>, überhaupt als das "Hauptmerkmal der gemeinwirtschaftlichen Gütertarifpolitik"<sup>3)</sup> bezeichnet. Ihr Ziel ist es einmal, nicht jene Gebiete durch höhere Tarife zu benachteiligen, die einem Verkehrsangebot der Eisenbahn durch eine dorthin gelegte Eisenbahnlinie nur mit einer geringen Nachfrage nach Verkehrsleistungen begegnen. "Das bedeutet, daß das wirtschaftsarme und damit verkehrsarme Räume nicht mit höheren Frachtkosten belastet werden als wirtschaftsintensive Räume, in denen sich die Kosten der Unterhaltung und den Betrieb der Strecken und Stationen naturgemäß niedriger stellen"<sup>4)</sup>. Zum anderen sollen gleiche Tarife auch für jene Gebiete gelten, die für den Eisenbahnverkehr nur mit hohen Kosten erschlossen werden

- 1) Vgl. Napp-Zinn, Felix Anton: Die Prinzipien der Gemeinwirtschaftlichkeit., a.a.O., S. 220 f.
- 2) Napp-Zinn, Felix Anton: Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienug, a.a.O., S. 106.
- 3) Schulz-Kiesow, Paul: Die Mengenstaffel in ihrer Bedeutung für die Eisenbahngütertarifpolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. 23. Jahrgang, 1952, S. 79.
- 4) Seidenfus, Hellmuth Stefan: Verkehrsmärkte. Marktform-Marktbeziehung-Marktverhalten. Veröffentlichungen der List Gesellschaft. Band 14, Reihe B. Basel-Tübingen 1959, S. 128.

konnten (z.B. gebirgige Strecken mit Tunneln, kostspielige Brücken usw.). In beiden Fällen handelt es sich um eine Maßnahme, "die eine Vernachlässigung der durch unterschiedliche Streckenverhältnisse und unterschiedliche Verkehrsstärke bedingten Kostenunterschiede bedeutet, somit der wirtschaftlichen Entfaltung ungünstig gelegener und dünn besiedelter Gegenden dient"<sup>1)</sup>.

### c) Einführung einer Tarifstaffelung

Tarifstaffelung bedeutet Preisdifferenzierung, d.h. Preispolitik, die sich - vom Verkehrsträger aus gesehen - wie bei jedem Betrieb an zwei Faktoren orientiert, den Kosten der produzierten Güter und der Nachfrage nach diesen Gütern<sup>2)</sup>. Deshalb findet sich auch oft die Unterteilung in kosten- bzw. nachfrageorientierte Tarifstaffeln, wobei die Nachfrage auch durch den Begriff "Belastbarkeit" ersetzt wird. Die Trennung in eine Kosten- oder Nachfrageorientierung ist aber nicht bei jeder Tarifstaffel eindeutig möglich.

Wenn man den Aufbau des Gütertarifs der Deutschen Bundesbahn in vereinfachter Form kurz erläutern will, muß zunächst auf die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Wagenladungs- und Stückguttarifen hingewiesen werden; denn die erhöhten Abfertigungsgebühren und die durchschnittlich geringe Auslastung der Eisenbahnwagen im Stückgutverkehr zwingen zu einer anderen (höheren) Tarifierung, als wenn ein Verloader Gütermengen zum Transport aufgibt, die zu ganzen Wagenladungen und sogar bis zu

1) Mapp-Zinn, Anton Felix: Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung, a.a.O., S. 106.

2) "Aus diesen beiden Elementen, Nachfrage und Kosten, bildet sich nun, nicht anders als bei jedem Preisbildungsvorgang, der Preis für die einzelne Verkehrsleistung". Flandorffer, Werner: Die Entfernungsstaffel im Gütertarifsystem der deutschen Eisenbahnen. Dissertation. Bonn 1957, S. 23.

einer Zusammenstellung von ganzen Zügen führen.

Der Wagenladungstarif kennt im Gegensatz zum Tarif für Stückgüter neben Regel- (Normal-) Tarifen auch Ausnahmetarife. In diese Tarifarten sind Tarifstaffeln eingebaut, d.h. Preisdifferenzierungen, die die Belastbarkeit der Güter, ihr Gewicht und die Transportentfernung berücksichtigen, während die Stückguttarife nur Preisabstufungen nach dem Gewicht und der Transportentfernung enthalten. Diese in die einzelne Tarifart eingebauten Staffeln "sind dem Tarifaufbau entsprechend in bestimmter Weise miteinander verflochten und ergeben in ihrer Gesamtheit das strukturelle Gerüst des Tarifs"<sup>1)</sup>. Es muß darauf hingewiesen werden, daß die im Ausnahmetarif für Wagenladungen angewandten Tarifstaffeln gegenüber dem Regelterif jedoch eine oft unterschiedliche Ausgestaltung finden und eine "Variation von Fall zu Fall und oft auch von Zeit zu Zeit zeigen"<sup>2)</sup>.

Zu dem Preis für die eigentliche Beförderung (Streckensatz) treten dann die sogenannten Abfertigungsgebühren (für Güterannahme, Zugbildung usw.). Beide ergeben zusammen den Frachtsatz. Die Abfertigungsgebühren weisen keine Staffelung auf und werden in den Wagenladungs- wie in den Stückguttarifen zu einheitlichen Sätzen abgerechnet. Von Bedeutung sind daher nur die einzelnen Staffeln, die in den Tarifarten auftreten.

Abgesehen von der Ausrichtung der Tarife nach den Zielen raumwirtschaftspolitischer und anderer Art und von dem Bestreben der Eisenbahn, durch Preisdifferenzierung weitere Nachfrage nach Verkehrsleistungen an sich zu ziehen,

1) Kloten, Norbert: Die Eisenbahntarife..., S. 63.

2) Lemper, Alfons: Die preistheoretischen und preispolitischen Grundprobleme der Tarifgestaltung im Binnenverkehr. Münster 1962, S. 44.

wird - wie oben schon hingewiesen - meist unterschieden, diese Staffel sei mehr nach den Kosten, jene mehr nach der Nachfrage orientiert. So wird beispielsweise für die Mengen- oder Gewichtsstaffel argumentiert: Es sinken die Kosten beim Transport von Gütern pro Transporteinheit je größer die aufgegebenen Gütermenge ist.

"Güteraufflieferungen, die einen ganzen Wagen (oder mehrere) füllen, verursachen pro Gewichtseinheit geringere Kosten als Aufflieferungen kleiner und kleinster Gütermengen, die erst vereint einen Wagen zu füllen vermögen, da im ersten Fall eine bessere Raumausnutzung erfolgt und geringere Abfertigungskosten entstehen"<sup>1)</sup>.

Die Entfernungstaffel ist gleichfalls "Ausdruck einer auf höheren Umsatz gerichteten Preispolitik"<sup>2)</sup>. Es wird aber auch hier von einer Kostenorientierung gesprochen<sup>3)</sup>, denn Kostendegressionen treten pro Leistungseinheit mit wachsender Transportentfernung sowohl im Bereich der Abfertigungsgebühren, die entfernungsunabhängig anfallen, als auch bei den Streckenkosten auf, da größere Transportweiten zu einer besseren Ausnutzung von Personal und Material führen<sup>4)</sup>. Diese Staffel ist erst seit 1920 allgemein im Gütertarif enthalten und verringert die relative Frachtbelastung eines aufgegebenen Gutes mit zunehmender Transportweite.

Im Gegensatz zu diesen als kostenorientiert bezeichneten Tarifstaffeln steht die Differenzierung der Beförderungspreise nach der Belastbarkeit des aufgegebenen

1) Mapp-Zinn, Anton Felix: Eisenbahnen, a.a.O., S. 120.

2) Laßisch, Klaus: a.a.O., S. 27.

3) Vgl. u.a. Kloten, Norbert: Die Eisenbahntarife..., a.a.O.; Lemper, Alfons: a.a.O., S. 61.

4) Vgl. Berkenkopf, Paul: Verkehrspolitik, a.a.O., S.1209.

Transportgutes. Obwohl Napp-Zinn ausdrücklich betont, "daß die Belastbarkeit keineswegs eine Funktion des Wertes ist, insofern sich die Elastizität der Nachfrage als weitere Kraft hemmend oder fördernd einschiebt"<sup>1)</sup>, wird die belastbarkeits- oder nachfrageorientierte Staffel als vom Wert der zu transportierenden Güter ausgehend betrachtet und auch gemeinhin "Wert"- oder "horizontale Staffel" genannt. "Ausgangspunkt für eine Werttarifizierung... ist die Annahme, daß der Nachfrager den Preis für eine Transportleistung als umso weniger hoch empfindet, je höher der Wert des zu transportierenden Gutes ist. Das erste und wichtigste Problem für eine in solcher Art differenzierenden Preispolitik besteht somit darin, eine meßbare Beziehung zu finden zwischen dem 'Wert' der Güter und der entsprechenden Transportpreiselastizität der Nachfrage"<sup>2)</sup>. Der Eisenbahngütertarif der Bundesbahn hat die Güter in mit unterschiedlichen Staffelsätzen belegte Wertklassen eingeteilt, wobei die Güter höheren Wertes auch eine höhere Tarifbelastung tragen müssen. Doch einem Trend der vergangenen Jahre folgend vermindert sich das Spannungsverhältnis zwischen der höchsten und der niedrigsten Klasse immer weiter.

#### d) Die Gewährung von Ausnahmetarifen

Wenn eine Preisdifferenzierung in Form von Sondertarifen in vielen Fällen auch im eigenen Interesse des Verkehrsträgers sein kann, so ist es doch erstaunlich, welchen Umfang der Transport zu Preisen außerhalb des Normaltarifs in Laufe der Zeit angenommen hat. Während die Eisenbahn 1890 schon nur noch die Hälfte der Transportnachfrage zum Normaltarif abfertigte, war dieser Satz 1951 auf 29 v.H. gesunken, so daß die Ausnahmetarife - am 15.4.1959 hatten sie die stattliche Zahl von 189 erreicht<sup>3)</sup> - das Bild des Eisenbahngütertarifs beherrschen. Auch die Ein-

1) Napp-Zinn, Anton Felix: Eisenbahnen, a.a.O., S. 120.

2) Lemper, Alfons: a.a.O., S. 53.

3) Napp-Zinn, Anton Felix: Eisenbahnen, a.a.O., S. 133.

ordnung des Allgemeinen Kohle-Ausnahme-Tarifs in den Regeltarif erbringt, daß noch 56 v.H. der tonnenkilometrischen Leistung auf Ausnahmetarife entfallen<sup>1)</sup>. Deshalb werden diejenigen Sondertarife, die für einzelne Güterarten gewährt werden, und allgemein ohne örtliche Einschränkung gelten, auch nicht als Ausnahmetarife angesehen. Vielmehr sind die besonderen Ausnahmetarife, die nicht allgemeingültig sind und nur bestimmten Nachfragegruppen oder einzelnen Gebieten gewährt werden, die eigentlichen Ausnahmetarife<sup>2)</sup>. Ihr vornehmste Aufgabe, so betont Schulz-Kiesow, ist "ihr Einsatz in den Dienst der Raumordnung"<sup>3)</sup>, sie sind ein Teil der Gemeinwirtschaftlichkeit der Eisenbahn<sup>4)</sup>.

#### 5. Die Bedeutung räumlicher Transportkostendifferenzierungen für die betriebliche Standortplanung

Die Ansicht von der raumwirtschaftspolitischen Wirkung der aufgezählten tarifpolitischen Maßnahmen - sei es, daß sie insgesamt erörtert werden, daß sich das Interesse lediglich auf diese oder jene Maßnahme konzentriert oder daß man überhaupt nur einzelnen Maßnahmen Bedeutung für die Raumwirtschaftspolitik zuspricht - wird bis in unsere Zeit mit Nachdruck vertreten und jede Änderung im gemeinwirtschaftlichen Tarifwesen mit der Warnung zurückgewiesen, diese würde die Ballungstendenz verstärken, notleidende Gebiete weiter schwächen und damit eine optimale Verteilung der Wirtschaftskräfte im Raum unerreichbar werden lassen. Das Interesse konzentriert sich dabei vorwiegend auf den Bereich "Tarifgleichheit im Raum" sowie auf die Wert- und Entfernungsstaffel. Die Gewichts- oder

1) Vgl. Berkenkopf, Paul: Verkehrspolitik, a.a.O., S.1209.

2) Vgl. Schulz-Kiesow, Paul: Die Ausnahmetarife in ihrer Bedeutung für die Eisenbahngütertarifpolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. 24. Jahrgang, 1953, S. 154.

3) Ebenda, S. 176.

4) Berkenkopf, Paul: Verkehrspolitik, a.a.O., S. 1209.

Mengenstaffel, die eine Tarifiermäßigung für größere Versandmengen einräumt, kann dagegen, wie beispielsweise Schulz-Kiesow hervorhebt, den tarifpolitischen Wirkungen der anderen Maßnahmen im Rahmen der Raumwirtschaftspolitik sogar entgegenstehen<sup>1)</sup>. Denn sie begünstigt auch Großbetriebe und wirtschaftsstarke Gebiete, in denen weitaus häufiger als in wirtschaftsschwachen Gebieten Transporte zustande kommen, die diese Tarifbegünstigung ausnutzen.<sup>2)</sup>

Eine kritische Stellungnahme aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu der Auffassung von der raumwirtschaftspolitischen Wirksamkeit der aufgezählten Tarifmaßnahmen kann nur das Grundsätzliche herausarbeiten. Eine umfassende Kritik ist infolge der Komplexität dieses Fragenkreises nicht möglich; hierzu fehlt allein schon das statistische Material, das nur umfangreiche Erhebungen zur Verfügung stellen könnten, und hier erscheint es außerdem fraglich, ob es im Rahmen statistischer Erhebungen überhaupt möglich ist, die Wirkungen der Tarifpolitik so deutlich von anderen Einflüssen zu scheiden, daß ein einwandfreies Urteil ausgesprochen werden könnte.

Mit der Auseinandersetzung um den Einfluß der Tarifpolitik ist zunächst die Frage nach der Standortbedeutung einer räumlichen Transportkostendifferenzierung gestellt, doch umfaßt diese Frage letztlich die Bedeutung der Transportkosten selbst. Alfred Weber gibt hierfür zwar nicht eine allseits befriedigende Antwort, es sind von ihm aber im Bereich der Transportkosten zumindest für die Schwerindustrie Grundtendenzen aufgezeigt worden, die in die betriebswirtschaftliche Standortlehre allgemein aufgenommen wurden. Eine Antwort auf die Frage nach der Wirkung einer Transportkosten-Änderung gibt er hingegen nicht und berücksichtigt eine Variation der Fracht-

1) Vgl. Schulz-Kiesow, Paul: Die Mengenstaffel..., a.a.O.

2) Glantschnig, Johanna: Tarifpolitik und Raumordnung. Tarifpolitisch und betriebswirtschaftlich gesehen. Dissertation. Wien 1958, S. 39.

sätze lediglich durch eine "entsprechende" Änderung des Gewichts der zu transportierenden Güter oder durch eine Änderung der zurückzulegenden Entfernung<sup>1)</sup>. Dieser "Kunstgriff", wie Meyer-Lindemann Webers Vorgehen bezeichnet, hält einer Kritik jedoch nicht stand<sup>2)</sup>. Engländer geht - wenn auch unter einem anderen Blickwinkel als Weber - näher auf den Einfluß einer Transportkostenänderung infolge einer Änderung der Frachtsätze ein<sup>3)</sup> und gibt damit den Anstoß zu weiteren Diskussionen, doch ist es eigentlich Schulz-Kiesow, der - ausgehend von der Bedeutung der Transportkosten überhaupt - von einer besonderen Wirksamkeit der Frachtsatz- bzw. Transportkostenänderungen auf die betrieblichen Standortplanungen spricht und sie als ein wirkungsvolles Mittel der Raumwirtschaftspolitik betrachtet; seit Ende des vorigen Jahrhunderts eingesetzt, sei es allein diesem Mittel zu verdanken, daß eine völlige wirtschaftliche Verödung der Randgebiete und eine endgültige Konzentration der Wirtschaft in wenigen Teilräumen verhindert wurde<sup>4)</sup>. Die Ausführungen Schulz-Kiesows geben wieder, was lange Zeit - zumindest seit der "Verreichlichung" der Eisenbahn - herrschende Meinung war.

In letzter Zeit erheben sich jedoch Stimmen, die sich mit Entschiedenheit gegen diese Auffassung wenden. Dies

1) Vgl. Weber, Alfred: a.a.O., S. 45.

2) Bei der Verfrachtung von Massengütern zu niedrigeren Frachtsätzen - dieser Fall charakterisiert ja gerade die Transportprobleme der Schwerindustrie -, also zu Frachtsätzen, die nach Weber durch Herabsetzung des Gewichts erfaßt werden müßten, ergeben sich dann zwischen ordnungsmäßig eingesetztem Gewicht und eingesetzten Waggons Unterschiede, "die entweder die technische Durchführung der Transporte in Frage stellen oder die Rechnung verzerren müßten". Meyer-Lindemann, Hans Ulrich: Typologie der Theorien des Industriestandortes. Bremen-Horn 1951, S. 44.

3) Engländer, Oskar: Theorie des Güterverkehrs und der Frachtsätze. Jena 1924.

4) Vgl. Schulz-Kiesow, Paul: Die Eisenbahngütertarifpolitik in ihrer Wirkung auf den industriellen Standort und die Raumordnung. Heidelberg-Berlin-Magdeburg 1940.

ist nicht weiter verwunderlich. Die Angriffe wären nicht so heftig oder sie wären überhaupt unterblieben, wenn die Situation am Verkehrsmarkt nicht so tiefgreifende Wandlungen erfahren hätte: Der Kraftwagen dringt immer weiter in vorher von der Eisenbahn beherrschte Marktbereiche ein; die Defizite der Bahn wachsen von Jahr zu Jahr<sup>1)</sup>; der Ruf nach einer Neuordnung des Verkehrs wird immer lauter und führt zu einer Besinnung auf die aus der Zeit des Eisenbahnmonopols übernommenen Einrichtungen und verkehrspolitischen Glaubenssätze, zu denen auch die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung im Dienste einer Raumwirtschaftspolitik gehört. An der Forderung nach ihrer Beendigung entzündete sich ein Meinungsstreit über die Wirksamkeit der gemeinwirtschaftlichen Tarifpolitik, der bisher nicht entschieden ist. Schulz-Kiesow beispielsweise ist noch heute der Meinung, daß der Einsatz der aufgezählten tarifpolitischen Maßnahmen im Rahmen der Raumwirtschaftspolitik nach wie vor unbedingt erforderlich sei. Es wird aber auch die gegenteilige Meinung vertreten und argumentiert, daß eine Beendigung der gemeinwirtschaftlichen Tarifpolitik ohne weiterreichende Veränderungen im Standortgefüge Deutschlands bliebe; ein Verzicht auf dieses Mittel würde weder zu einer Verödung der Randgebiete führen, noch eine vollständige Ballung der Wirtschaftskräfte in wenigen Gebieten bewirken; außerdem seien einzelne tarifpolitische Maßnahmen, insbesondere die Tarifstaffelung, überhaupt nicht geeignet, Einfluß auf betriebliche Standortplanungen auszuüben. So zählt Hamm sieben Voraussetzungen auf, die erst erfüllt sein müssen, ehe die der Wertstaffel zugesprochenen ballungshemmenden Wirkungen eintreten können, und betont, "daß diese sieben Prämissen in der wirtschaftlichen Wirklichkeit nur selten zusammentreffen. Die Wertstaffel hat also heute nur noch in wenigen praktisch nicht bedeutsamen Fällen tatsächlich

1) "Die Deutsche Bundesbahn... hat in den Jahren 1958 - 1957 insgesamt Bilanzverluste von 2,560 Milliarden DM hinnehmen müssen. Die ihr auferlegten Sonderlasten wurden im Jahr 1955... mit jährlich 657 Millionen DM beziffert. Die noch nicht beseitigten Kriegsschäden sowie ihren Erneuerungs- und Unterhaltungsrückstand hat die DB zuletzt mit 6-8 Milliarden DM angegeben." Binder, Paul: Die Bundesbahn und ihre Konkurrenten. Stuttgart-Degerloh 1961, S. 7.

standortauflockernde, die Randgebiete fördernde Wirkung<sup>1)</sup>. Auch Predöhl bezeichnet die Ansicht, die deutsche Raumordnung sei von der gemeinwirtschaftlichen Eisenbahntarifpolitik abhängig, allgemein als irrig und will den Einzelfällen in peripheren Gebieten, die tarifpolitischer Hilfe bedürfen, mit Ausnahmetarifen besser geholfen wissen.<sup>2)</sup>

In Anbetracht der Vielzahl der bei einer Standortwahl meist wirksam werdenden Faktoren wird es mit der Aufzählung von Einzelfällen oder der Angabe globaler Zahlen, wie zum Beispiel bei Schulz-Kiesow, im allgemeinen nicht möglich sein, den bisherigen Anteil der Tarifpolitik an der Stützung abgelegener Gebiete und einer Dezentralisation der wirtschaftlichen Kräfte zum Beweis oder zur Ablehnung ihrer raumwirtschaftspolitischen Wirksamkeit gesondert festzustellen. Wiederum - wie zum Beispiel Scheele - kann man kein Urteil über die Wirksamkeit bzw. Unwirksamkeit eines raumwirtschaftspolitischen Mittels fällen, indem man zu beweisen versucht, daß ein Verzicht auf seinen Einsatz ohne weiterreichende Folgen bliebe,<sup>3)</sup> man also sagt, daß die in dem Fall eventuell eintretende höhere Transportkostenbelastung Betriebe nur in Ausnahmefällen zu einer Standortverlagerung veranlassen würde, die auf betrieblicher Seite sowieso problematisch ist. Zu dieser Situation kann man lediglich die Worte Berkenkopfs anführen: "Es wird heute in der verkehrspolitischen Diskussion mit zum Teil durch die Tatsachen überholten Argumenten gearbeitet, aber niemand weiß auch nur annähernd, inwieweit diese Argumente heute noch berechtigt sind..."<sup>4)</sup>

---

1) Hamm, Walter: Wertstaffel und Standortpolitik. Wirtschaftliche Auswirkungen der Preisdifferenzierung im Eisenbahngüterverkehr. Düsseldorf 1957, S. 61.

2) Predöhl, Andreas: Verkehrspolitik. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. 11. Band, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 135.

3) Vgl. Scheele, Erwin: Tarifpolitik und Standortstruktur. Göttingen 1959.

4) Berkenkopf, Paul: Kann die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung..., a.a.O., S. 16.

Die bisherigen Untersuchungen, die das umstrittene Thema behandelten und zu einem Urteil über die raumwirtschaftspolitischen Einflüsse der Tarifpolitik gelangen wollten - besonders zu nennen sind für die neuere Zeit die Arbeiten von Wunnicke<sup>1)</sup> und Scheele - zeigen, wie abhängig ein wohlabgewogenes Urteil von der Verfügbarkeit über das entscheidende Material - der Anteil der Transportkosten an den Gesamtkosten einzelner Betriebe und Wirtschaftszweige in hinreichender Genauigkeit - sein kann<sup>2)</sup>. Doch dieses Material wird nicht zu beschaffen sein, selbst wenn die Betriebe bereit wären, alle Unterlagen für eine Untersuchung herauszugeben. Denn viele Betriebe erfassen - wenn überhaupt - anfallende Transportkosten nur unvollständig, sei es, daß sie es versäumen, eine Preisangabe ab Werk zu fordern, daß die Transportkosten von vornherein im Preis enthalten sind usw. Im übrigen, so muß betont werden, ist nicht die Frage nach der Standortbedeutung der Transportkosten allgemein gestellt, so als bestände die Möglichkeit einer räumlichen Transportkostensenkung bis auf Null, es geht vielmehr um die Bedeutung einer räumlichen Transportkostendifferenzierung durch eine entsprechende Tarifpolitik der Eisenbahn. Scheele spricht deshalb auch von einer "Tarifempfindlichkeit"<sup>3)</sup> und nicht von einer Transportkostenempfindlichkeit und trennt die tarifunabhängigen Industrien (Bergbau, eisenschaffende Industrie, Schiffsbau u.a.), die ihren Standort nach ihrem Transportkostenminimalpunkt wählen<sup>4)</sup>, von den tarifabhängigen Industrien, deren Standortwahl jedoch auch nur unter

- 1) Wunnicke, H.: Die Abhängigkeit peripher gelegener Industriegruppen von den Transportkosten am Beispiel Baden-Württembergs. Dissertation. Münster 1956.
- 2) Ladisch führt hierzu aus, "daß die deutsche Güterverkehrsstatistik in ihrem gegenwärtigen Aufbau und in ihrem Verhältnis zur Industriestatistik wie auch zur Tarifgestaltung einer Untersuchung der wirtschaftlichen, raumpolitisch relevanten Verkehrsbeziehungen nur Globalanalysen zu liefern vermag..." Ladisch, Klaus: a.a.O., S. 108.
- 3) Scheele, Erwin: a.a.O., S. 62.
- 4) Jacobs weist für die Eisenschaffende Industrie auf die entscheidende Bedeutung der geltenden Verkehrstarife hin. Ihre Gestaltung ist zu einem zentralen Problem bis auf den heutigen Tag geblieben. Jacobs, Franz-Josef: Standortprobleme der Eisenschaffenden Industrie im Raume Dortmund unter besonderer Berücksichtigung des Hüttenwerkes Hörde. 1952, S. 21.

bestimmten Voraussetzungen von einer Tarifpolitik beeinflusst wird. "Der Bereich, der überhaupt für eine Beeinflussung der Standortstruktur durch die Tarifpolitik in Frage kommt, umfaßt ein Fünftel der westdeutschen Wirtschaft"<sup>1)</sup>.

Aus betrieblicher Sicht sind folgende - ergänzende oder abwandelnde - Feststellungen zu treffen.

Für die Standortentscheidung werden gebietliche Vor- oder Nachteile nicht danach bewertet, ob sie aus gesamtwirtschaftlichem Interesse heraus beachtet werden sollten. Sie müssen im Bereich Transportkosten vom Betrieb in jedem Fall bei einem über größere Entfernungen hinweg gehenden häufigen oder regelmäßigen Bezug bzw. Absatz von Gütern in größeren Mengen, die einen im Vergleich zu ihrem Gewicht geringen Wert besitzen und hohe Transportkosten je Werteinheit tragen müssen, berücksichtigt werden; die Wert- und Entfernungsstaffel ist daher als ein Faktor der Kostensenkung für die Standortwahl stets von Bedeutung:

Bei einem gegebenen Maximum an Transportkosten vergrößert dieser Faktor das Beschaffungs- und Absatzgebiet des Betriebes, es sei denn, daß abzusetzende, im allgemeinen transportkostenunempfindliche Fertiggüter mit hohem Wert durch eine entsprechende Einstufung in der Wertstaffel so belastet werden, "daß die aus der geringen Transportempfindlichkeit der Leistung resultierende große Ausdehnung des Absatzgebietes auf 'künstlichem' Wege eingeschränkt wird"<sup>2)</sup>.

Die Ausnahmetarife stellen als Begünstigung ausgewählter Gebietsteile oder besonderer Orte, indem sie eine Aus-

---

1) Jürgensen, Harald: Verkehrspolitik und Raumplanung. In: Raumordnung, Landesplanung, Städtebau. Referate und Diskussionen eines Fachseminars des Deutschen Industrie- und Handelstages, veranstaltet vom 7. - 9. Juni 1961 in Münster. Hrsg. vom Deutschen Industrie- und Handelstag, Heft 75. Bonn 1961, S.159.

2) Behrens, Karl Christian: a.a.O., S. 75.

dehnung des betrieblichen Marktes ermöglichen oder die Standortungunst eines peripheren Raumausschnitts vermindern, einen standortlich ebenso bedeutsamen Faktor dar, zumal wenn es sich um den erstgenannten Fall handelt.

Beide Aussagen sind jedoch zu allgemein, die individuelle betriebliche Situation kennt zu viele Variationen, als daß über eine Aufzählung der Voraussetzungen, unter denen eine Standortwirkung der Tarifpolitik möglich bzw. nicht wahrscheinlich erscheint, hinausgegangen werden könnte.

Der Einfluß der Tarifpolitik ist abhängig

- a) von der Bedeutung der Transportkosten innerhalb der betrieblichen Gesamtkosten,
- b) von dem Ausmaß der räumlichen Transportkostendifferenzierung,
- c) von der Möglichkeit, Güter von besonderer Transportkostenempfindlichkeit durch Güter mit niedriger Transportkostenbelastung zu ersetzen,
- d) von der Möglichkeit, das Rohgewicht transportkostenempfindlicher Güter mit Hilfe chemisch-technischer Verfahren zu verringern,
- e) von der Möglichkeit, eine andere Kombination der Produktionsfaktoren (die Produktion wird z.B. arbeitsintensiv gestaltet) zu erreichen,
- f) von der Möglichkeit, ein frachtkostengünstigeres Transportmittel (Kraftwagen oder Binnenschiff) zu wählen, und
- g) von der Möglichkeit, einen kostengünstigen Werkverkehr aufzubauen, der dem Betrieb zusätzlich eine Reihe anderer Vorteile bietet.

## V. Zusammenfassung

Die unterschiedliche Ausstattung des Raumes, in dem sich alles Leben erfüllt, mit Gegebenheiten der Natur und der Wirtschaft und die daraus folgenden Einwirkungen auf das Zusammenleben der Menschen, auf den Sozialbereich, begründen die Gestaltungsaufgabe des Staates, deren Durchführung zu engen Beziehungen zwischen Wirtschaft und öffentlicher Hand führt. Sie konnten in der vorliegenden Untersuchung in der ihrer Bedeutung an sich zukommenden Breite und Tiefe nicht behandelt werden. Aus der Fülle der Beziehungen, die sich nicht durch die bloße Existenz des Staates, sondern durch bewußt durchgeführtes Lenken und Eingreifen herstellen, wurden jene Gestaltungsakte des Staates näher betrachtet, die in Anlehnung an bestimmte Ordnungsvorstellungen die Verteilung der Wirtschaftskräfte im Raum beeinflussen wollen.

Auch die wenigen Beispiele haben gezeigt, wie wichtig für das ökonomische Verhalten des einzelnen der handelnde Staat werden kann, nicht indem dieser eingreift und ein Anpassen erzwingt, sondern indem er lenkend und teilnehmend im Marktgeschehen Größen verändert, an denen sich das betriebliche Verhalten ausrichtet, oder indem er ohne Umwege an den Betrieb herantritt und ihn durch besondere Vergünstigungen zu einem bestimmten Verhalten beeinflussen will.

Die betriebsindividuelle Sicht ließ einzelne Maßnahmen der öffentlichen Hand, deren Wirkungen die gesamtwirtschaftliche Sicht in großen Zügen oft klar festzulegen glaubt, in einem anderen Licht erscheinen und auch anders beurteilen. Sie zeigte aber auch, daß der "Griff des Staates nach der Wirtschaft" (W. Röpke), das mannigfaltige Eingreifen in das Planen der Betriebe, eine immer

stärker werdende Berücksichtigung verlangt, trotz der Schwierigkeiten, es für lange Sicht abzuschätzen und im Rahmen einer Standortkalkulation quantitativ zu erfassen.

Literaturverzeichnis

1. Selbständige Bücher und Schriften

- Albach, Horst: Wirtschaftlichkeitsrechnen bei unsicheren Erwartungen. Köln und Opladen 1959.
- Albers, Henry H.: Organized Executive Action: Decision-Making, Communication, and Leadership. New York-London 1961.
- Angermann, Adolf: Entscheidungsmodelle. Frankfurt am Main 1963.
- Aufermann, Ewald: Grundzüge betriebswirtschaftlicher Steuerlehre. Wiesbaden 1959.
- Barocka, Egon: Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft. Frankfurt am Main 1958.
- Behrens, Karl Christian: Allgemeine Standortbestimmungslehre (mit einem Anhang über Raumordnung). Köln und Opladen 1961.
- Bidlingmaier, Johannes: Unternehmerziele und Unternehmerstrategien. Band VIII der Studienreihe Betrieb und Markt, hrsg. von Karl Christian Behrens. Wiesbaden 1964.
- Binder, Paul: Die Bundesbahn und ihre Konkurrenten. Stuttgart-Degerloh 1961.
- Bollnow, Otto Friedrich: Mensch und Raum. Stuttgart 1963.
- Chorafas, D.M.: Nouvelles Méthodes d'analyse économique. Simulation, jeux d'entreprise, modèles de gestion, analyse microéconomique, études macroéconomique. Paris 1963.
- Dittrich, Erich: Versuch eines Systems der Raumordnung. Bad Godesberg 1953.
- Dittrich, Erich: Raumordnung und Leitbild. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Hochschule in Wien, Heft 2. Wien 1962.
- Dörpmund, Heinz: Die Mittel der Industriestandortlenkung und die Grenzen ihrer Anwendbarkeit. Bremen-Horn 1950.
- Egner, Erich: Wirtschaftliche Raumordnung in der industriellen Welt. Abhandlungen zur industriellen Standortpolitik. Bremen-Horn 1950.
- Eisler, Rudolf: Wörterbuch der philosophischen Begriffe. 4. Auflage, 1. Band, Berlin 1927.
- Elleringmann, Rudolf: Grundlagen der Kommunalverfassung und Kommunalaufsicht. Stuttgart 1957.

- Engländer, Oskar: Theorie des Güterverkehrs und der Frachtsätze. Jena 1924.
- Findeisen, Franz: Unternehmung und Steuer. Stuttgart 1923.
- Forderungen zur Raumordnung. Hrsg. vom Deutschen Gemeindetag und Deutschen Landkreistag. Bad Godesberg-Bonn o.J.
- Friedrich, Carl J.: Der Verfassungsstaat der Neuzeit. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1953.
- Gäfen, Gérard: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung. Untersuchungen zur Logik und ökonomischer Bedeutung des rationalen Handelns. Tübingen 1963.
- Gerfin, Harald: Längfristige Wirtschaftsprognose. Tübingen-Zürich 1964.
- Gerloff, Wilhelm: Die Finanzgewalt im Bundesstaat. Frankfurt am Main 1948.
- Giesch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Erster Band: Grundlagen. Wiesbaden 1960.
- Grochla, Erwin: Betrieb und Wirtschaftsordnung. Das Problem der Wirtschaftsordnung aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Volks- und betriebswirtschaftliche Schriftenreihe der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin. Heft 3. Berlin 1954.
- Hahn, Karl: Praktische Kommunalverwaltung. Stuttgart und Köln 1954.
- Hamm, Walter: Wertstaffel und Standortpolitik. Wirtschaftliche Auswirkungen der Preisdifferenzierung im Eisenbahngüterverkehr. Düsseldorf 1957.
- Hansmeyer, Karl-Friedrich: Der Weg zum Wohlfahrtsstaat. Wandlungen der Staatstätigkeit im Spiegel der Finanzpolitik unseres Jahrhunderts. Frankfurt am Main 1957.
- Heuss, Ernst: Allgemeine Markttheorie. Tübingen-Zürich 1965.
- Horster, Robert: Die Reform des deutschen Gemeindesteuersystems. Berlin 1958.
- Illetschko, Leopold L.: Betriebswirtschaftliche Probleme der Verkehrswirtschaft. Wiesbaden 1959.
- Imboden, Max: Die Staatsformen. Basel-Stuttgart 1959.
- Jacobs, Franz-Josef: Standortprobleme der Eisen schaffenden Industrie im Raume Dortmund unter besonderer Berücksichtigung des Hüttenwerkes Hörde. 1952.
- Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. 3. Auflage, Darmstadt 1959.
- Jöhr, W.A. und H.W. Singer: Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik. Göttingen 1957.

- Kloten, Norbert: Die Eisenbahntarife im Güterverkehr. Versuch einer theoretischen Grundlegung. Veröffentlichungen der List Gesellschaft, Band 13, Reihe B. Basel-Tübingen 1959.
- Knight, Frank H.: Risk, Uncertainty and Profit. Boston and New York 1921.
- Koch, Helmut: Betriebliche Planung. Grundlagen und Grundfragen der Unternehmenspolitik. Die Wirtschaftswissenschaften, Reihe A, Nr 4. Wiesbaden 1961.
- Köttgen, Arnold: Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung. Raumordnung und gesetzesfreie Verwaltung. Göttingen 1963.
- Kosiol, Erich: Organisation des Entscheidungsprozesses. Berlin 1959.
- Küchenhoff, Günther und Erich Küchenhoff: Allgemeine Staatslehre. 3. Auflage, Stuttgart 1957.
- Le Breton, Preston P. and Dale A. Henning: Planning Theory. Englewood Cliffs, N.Y. 1961.
- Lemper, Alfons: Die preistheoretischen und preispolitischen Grundprobleme der Tarifgestaltung im Binnenverkehr. Münster 1962.
- Lenort, Norbert Johannes: Entwicklungsplanung in Stadtregionen. Köln und Opladen 1961.
- Löwenstein, Karl: Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959.
- Linden, Walter: Grundzüge der Verkehrspolitik. Wiesbaden 1961.
- Loitlsberger, Erich: Das Wirtschaftlichkeitsprinzip (Analyse und Erscheinungsformen). Wien 1955.
- Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht. 11. Auflage, München-Berlin 1962.
- Meyer, Konrad: Ordnung im ländlichen Raum. Grundlagen und Probleme der Raumplanung und Landentwicklung. Stuttgart 1964.
- Meyer, Wolfgang: Die Theorie der Standortwahl. Entwicklung, Inhalt und wirtschaftstheoretische Behandlung des Standortproblems. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 54. Berlin 1960.
- Meyer-Lindemann, Hans Ulrich: Typologie der Theorien des Industriestandortes. Bremen-Horn 1951.
- Möller, Ferdinand: Gemeindliche Subventionsverwaltung. Köln 1963.
- Möller, Ferdinand: Kommunale Wirtschaftsförderung. Stuttgart und Köln 1963.

- Nöll von der Nahmer, Robert: Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Band 1: Allgemeine Finanzwissenschaft. Köln und Opladen 1964.
- Peters, Heinz: Lehrbuch der Verwaltung. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949.
- Pöhlmann, Gerhard: Der Prozeß der Unternehmensführung. Die Unternehmung im Markt, Band 11. Berlin 1964.
- Pohmer, Dieter: Grundlagen der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre. Berlin 1958.
- Popitz, Johannes: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Gutachten, erstellt der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich. Berlin 1932.
- Predöhl, Andreas: Verkehrspolitik. Göttingen 1958.
- Pütz, Theodor: Theorie der Allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung. Wien 1948.
- Rath, Klaus Wilhelm: Auswirkungen der Einführung einer Gewerbelohnsummensteuer unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Krefeld. Gutachten der Industrie- und Handelskammer zu Krefeld erstattet von Klaus Wilhelm Rath. o.J.
- Rath, Klaus Wilhelm: Die Gewerbelohnsummensteuer. Stuttgart 1960.
- Rosenstock, Hans-Adolf: Die Entscheidung im Unternehmungs-geschehen. Bern 1963.
- Rüschennöhler, Hans: Der Standort industrieller Unter- als betriebswirtschaftliches Problem. Versuch einer betriebswirtschaftlichen Standort-lehre. Berlin 1958. Abhandlungen aus dem Industrie-seminar der Universität in Köln, Heft 6.
- Sandig, Kurt: Die Führung des Betriebes. Betriebswirt-schaftspolitik. Stuttgart 1963.
- Schärer, Erich: Die Unternehmung. Einführung in die Betriebswirtschaftslehre. Köln und Opladen 1963.
- Scheele, Erwin: Tarifpolitik und Standortstruktur. Göttingen 1959.
- Schmidt, Gerhard: Kommunale Wirtschaft und Besiedlungs-politik. Göttingen 1959.
- Schmölders, Günter: Finanzpolitik. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1955.
- Schneider, Erich: Einführung in die Wirtschaftstheorie. I. Teil: Theorie des Wirtschaftskreislaufs. 11. Auflage. Tübingen 1964.
- Schnettler, Albert: Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat. Berlin 1964.

- Schulz-Kiesow, Paul: Die Eisenbahngütertarifpolitik in ihrer Wirkung auf den industriellen Standort und die Raumordnung. Heidelberg-Berlin-Magdeburg 1940.
- Seidenfus, Hellmuth Stefan: Verkehrsmärkte. Marktform-Marktbeziehung-Marktverhalten. Veröffentlichungen der List Gesellschaft. Band 14, Reihe B. Basel-Tübingen 1959.
- Seraphim, Hans-Jürgen: Theorie der Allgemeinen Volkswirtschaftspolitik. 2. Auflage, Göttingen 1963.
- Siedentopf, Heinrich: Grenzen und Bindungen der Kommunalwirtschaft. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden im System des Privatrechts und Verwaltungsrechts. Stuttgart 1965.
- Simon, Herbert A.: Das Verwaltungshandeln. Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen. Stuttgart 1955.
- Strickrodt, Georg: Finanzordnung der Länder im Rahmen der Verfassung. Braunschweig-Berlin-Hamburg-Kiel 1951.
- Wagemann, Ernst: Menschenzahl und Völkerschicksal. Hamburg 1948.
- Weber, Alfred: Über den Standort der Industrien. 1. Teil: Reine Theorie des Standorts. Tübingen 1909.
- Weber, Helmut: Die Planung in der Unternehmung. Münchener Abhandlungen zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 19, Berlin 1965.
- Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige Kommunalstruktur der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? welchen Inhalt sollen sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag. München und Berlin 1964.
- Weber, Werner: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart. Göttingen 1953.
- Wittmann, Waldemar: Unternehmung und unvollkommene Information. Köln und Opladen 1959.
- Wixforth, Gerd: Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre Grenzen. Siegburg 1964.
- Wöber, Helmut: Die raumordnungspolitische Bedeutung der Gewerbesteuer. Bad Godesberg 1958.
- Zimmermann, Hans-Jürgen: Mathematische Entscheidungsforschung und ihre Anwendung auf die Produktionspolitik. Berlin 1963.

## 2. Dissertationen

- Balling, Hans Rudolf:** Der vertikale Finanzausgleich des Bonner Grundgesetzes unter besonderer Berücksichtigung der Konjunktorempfindlichkeit der Aufgaben und Einnahmequellen der Finanzausgleichspartner. Dissertation. Mainz 1954.
- Flandorfer, Werner:** Die Entfernungsstaffel im Gütertarifsystem der deutschen Eisenbahnen. Dissertation. Bonn 1957.
- Fuchs, Helmut:** Die Entwicklung des Finanzausgleichs unter den Ländern von 1949 - 1958. Dissertation. Bonn 1963.
- Glantschnig, Johanna:** Tarifpolitik und Raumordnung. Tarifpolitisch und betriebswirtschaftlich gesehen. Dissertation. Wien 1958.
- Götz, Peter:** Grundprobleme des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik. Dissertation. Frankfurt am Main 1957.
- Hackenberg, Eugen:** Wechselwirkungen zwischen Besteuerung und Standort gewerblicher Unternehmungen unter Zugrundelegung deutscher Steuerverhältnisse. Dissertation. Remscheid 1930.
- Hermeier, Rudolf:** Der "richtige" Finanzausgleich. Ökonomische Theorie und Finanzausgleich in einem einstufigen Finanzgleichssystem. Dissertation. Göttingen 1963.
- Kröll, Otto:** Die Bedeutung der Gewerbesteuer innerhalb der Gemeindefinanzen und Probleme ihrer Reform. Dissertation. Hamburg 1958.
- Ladisch, Klaus:** Die gütertarifpolitische Beeinflussung von Industriestandorten. Dissertation. München 1958.
- Muth, Hans J.:** Die Steuer als Faktor der Standortwahl (unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Deutschland, der Schweiz und Vereinigten Staaten). Dissertation. Frankfurt am Main 1956.
- Otto, Frieda:** Neuere Entwicklungstendenzen im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Dissertation. Frankfurt am Main 1958.
- Rehn, Ernst:** Steuer und Unternehmungspolitik. Dissertation. Nürnberg 1958.
- Schnürer, Fritz:** Die Steuerwiderstände. Dissertation. Frankfurt am Main 1952.
- Scholtissek, Ruprecht:** Die gemeinwirtschaftliche Eisen-gütertarifpolitik. Dissertation. Freiburg i. Br. 1955.

Stabenau, Hanspeter: Die Koordinierung der Binnenverkehrsträger über die Beförderungspreise. Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen einer selbstkostenorientierten Beförderungspreisbildung. Dissertation. Köln 1960.

Storbeck, Dietrich: Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung. Eine Untersuchung über Notwendigkeit, Ziele und Mittel der Raumordnung im System der Marktwirtschaft. Dissertation. Berlin 1959.

Timmke, Harald: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung seiner Probleme anhand der Diskussion der letzten Jahre und Versuch einer kritischen Stellungnahme. Dissertation. Kiel 1957.

### 3. Beiträge in Sammelwerken

Adamowsky, Siegmund: Langfristige und kurzfristige Planung. In: Unternehmensplanung. Hrsg. von Klaus Agthe und Erich Schnauffer. Baden-Baden 1963, S. 23 ff.

Agthe, Klaus: Das Problem der unsicheren Erwartungen bei unternehmerischen Planungen und Entscheidungen. In: Unternehmensplanung. Hrsg. von Klaus Agthe und Erich Schnauffer. Baden-Baden 1963, S. 83 ff.

Albers, Willi: Der Einfluß des Finanzausgleichs auf regionale Wettbewerbsbedingungen und Produktionsstandorte. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl. Hrsg. von Harald Jürgensen. Göttingen 1963, S. 462 ff.

Albers, Willi: Finanzausgleich III. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. 3. Band, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 553 ff.

Albers, Willi: Finanzzuweisungen und Standortverteilung. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von Herbert Timm und Horst Jeck. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 32. Berlin 1964, S. 253 ff.

Becker, Erich: Die Selbstverwaltung als verfassungsmäßige Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Hrsg. von Hans Peters. I. Band, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956, S. 113 ff.

- Beine, Reinhard: Staat, Energie und Verkehr am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen. In: Staat und Wirtschaft im nationalen und übernationalen Recht. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 32. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1964. Berlin 1964, S. 54 ff.
- Berkenkopf, Paul: Kann die Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung der Deutschen Bundesbahn gelockert werden? In: Berkenkopf, Paul und Ernst Forsthoff: Die Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung der Deutschen Bundesbahn. Schriftenreihe "Die Bundesbahn", Folge 9. Darmstadt 1958, S. 7 ff.
- Berkenkopf, Paul: Verkehrspolitik. In: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften. Hrsg. von Karl Hax und Theodor Wessels. Band II: Volkswirtschaft. Köln und Opladen 1959, S. 1189 ff.
- Berkenkopf, Paul: Verkehrspolitik und Wirtschaftspolitik. In: Festschrift zum 40-jährigen Jubiläum des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln. Hrsg. von Paul Berkenkopf. Köln-Düsseldorf 1961, S. 7 ff.
- Bickel, Wilhelm: Der Finanzausgleich. In: Handbuch der Finanzwissenschaft. Band 2, 2. Auflage, Tübingen 1956, S. 730 ff.
- Bülow, Friedrich: Soziale Marktwirtschaft und Raumordnung. In: Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen 1960, S. 309 ff.
- Conrad, Wilhelm: Die Finanzpolitik der Länder im Verhältnis zum Bund. In: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Erwin Schoettle von Freunden und Kollegen gewidmet. Hrsg. von Friedrich Schäfer. Tübingen 1964, S. 3 ff.
- Dahlgrün, Rolf: Die Problematik der hauswirtschaftlichen Unabhängigkeit von Bund und Ländern. In: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Erwin Schoettle von Freunden und Kollegen gewidmet. Hrsg. von Friedrich Schäfer. Tübingen 1964, S. 15 ff.
- Degmair, Hans-Alfred: Die kommunalen Einnahmen und Ausgaben, die kommunale Verschuldung und der kommunale Bedarf. In: Kommunale Finanzen. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 27. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1959. Stuttgart 1960, S. 30 ff.
- Dittrich, Erich: Das Leitbild und seine Problematik. In: Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen 1960, S. 107 ff.

- Düren, Albrecht: Raumordnung und Raumplanung in Kammer-  
sicht. In: Raumordnung, Landesplanung, Städtebau.  
Referate und Diskussionen eines Fachseminars des  
Deutschen Industrie- und Handelstages, veran-  
staltet vom 7.-9. Juli 1961 in Münster. Hrsg. vom  
Deutschen Industrie- und Handelstag, Heft 75.  
Bonn 1961, S. 15 ff.
- Egner, Erich: Möglichkeiten und Grenzen regionaler  
Industrialisierungspolitik. In: Raumordnung und  
kommunale Selbstverwaltung. Eine kommunalpolitische  
Tagung, veranstaltet vom Niedersächsischen Mini-  
sterium des Innern am 3. und 4. Mai 1962 in  
Hahnenklee-Bockswiese (Oberharz) o.J., S. 15 ff.
- Egner, Erich: Raumwirtschaftspolitik. In: Handwörterbuch  
der Sozialwissenschaften. 8. Band. Stuttgart-  
Tübingen-Göttingen 1964, S. 694 ff.
- Ernst, Werner: Aufgaben für die Rechtsgestaltung auf dem  
Gebiet der Raumordnung. In: Raum und Ordnung.  
Probleme der Raumordnung in der Bundesrepublik  
Deutschland. Hrsg. vom Bundesminister für Woh-  
nungswesen, Städtebau und Raumordnung. Bad  
Godesberg 1963, S. 3 ff.
- Ernst, Werner: Raumordnung aus der Sicht des Bundes.  
In: Die Raumordnung drängt. 6 Vorträge. Hrsg. von  
der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen  
Akademie für Städtebau und Landesplanung.  
Köln und Opladen 1964, S. 67 ff.
- Eynern, Gert von: Der Finanzausgleich zwischen Bund,  
Ländern und Gemeinden. In: Bund und Länder. Hrsg.  
von Ossip K. Flechtheim. Deutsche Hochschule für  
Politik Berlin. Vorträge gehalten im Wintersemester  
1957/58. Berlin 1959, S. 124 ff.
- Fritsch, Bruno: Private und volkswirtschaftliche Kosten.  
In: Probleme der normativen Ökonomik und der  
wirtschaftspolitischen Beratung. Hrsg. von Erwin  
von Beckerath und Herbert Giersch. Schriften des  
Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 29.  
Berlin 1963, S. 211 ff.
- Froböss, Eckhard: Allgemeines (zu den Gemeindesteuern).  
In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und  
Praxis. Hrsg. von Hans Peters. III. Band.  
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 271 ff.
- Giel, Wilhelm: Industrieansiedlung als Bestandteil der  
regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundes-  
republik. In: Raumordnung, Landesplanung, Städte-  
bau. Referate und Diskussionen eines Fachseminars  
des Deutschen Industrie- und Handelstages,  
veranstaltet vom 7.-9. Juni 1961 in Münster.  
Hrsg. vom Deutschen Industrie- und Handelstag,  
Heft 75. Bonn 1961, S. 95 ff.

- Giersch, Herbert: Aufgaben der Strukturpolitik. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Hrsg. von Heinz-Dietrich Ortlieb. Tübingen 1964, S. 61 ff.
- Giersch, Herbert: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl. Hrsg. von Harald Jurgensen. Göttingen 1963, S. 386 ff.
- Görg, Hubert: Geschichtliche Entwicklungen und gegenwärtige Problematik des kommunalen Finanzsystems. In: Kommunale Finanzen. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 27. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1959. Stuttgart 1960, S. 7 ff.
- Grochla, Erwin: Betriebliche Planung. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. 8. Band, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1964, S. 314 ff.
- Grochla, Erwin: Das Problem der optimalen Unternehmungsplanung. In: Gegenwartsfragen der Unternehmung. Offene Fragen der Betriebswirtschaftslehre. Festschrift zum 70. Geburtstag von Fritz Henzel. Hrsg. von Bernhard Bellinger. Wiesbaden 1961, S. 65 ff.
- Guthsmuths, Willi: Raumordnung und Betriebswirtschaftspolitik. In: Raumforschung und Raumordnung. Festschrift für Erich Dittrich. Köln-Berlin-Bonn-München 1964, S. 117 ff.
- Hacker, Horst: Finanzausgleich. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Hrsg. von Hans Peters. III. Band, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 395 ff.
- Heinen, Edmund: Die Zielfunktion der Unternehmung. In: Zur Theorie der Unternehmung. Festschrift für Erich Gutenberg. Hrsg. von Helmut Koch. Wiesbaden 1962, S. 9 ff.
- Herzog, Richard: Finanzwissenschaft. In: Handelshochschule. Band 14, 44. Lieferung. Wiesbaden 1952.
- Hintner, Otto: Standortwahl. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, begründet von Heinrich Nicksch. Band III. 3. Auflage. Stuttgart 1960, Sp. 5053 ff.
- Isbary, Gerhard: Der Beitrag der Wissenschaft zur Raumordnung. In: Raumforschung und Raumordnung. Festschrift für Erich Dittrich. Köln-Berlin-Bonn-München 1964, S. 147 ff.
- Isenberg, Gerhard: Finanzausgleich und Raumordnung. In: Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen 1960, S. 475 ff.

- Jürgensen, Harald: Antinomien in der Regionalpolitik.  
In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft.  
Festschrift für Andreas Predöhl. Hrsg. von  
Harald Jürgensen. Göttingen 1963, S. 401 ff.
- Jürgensen, Harald: Verkehrspolitik und Raumplanung. In:  
Raumordnung, Landesplanung, Städtebau. Referate  
und Diskussionen eines Fachseminars des Deutschen  
Industrie- und Handelstages, veranstaltet vom  
7.-9. Juni 1961 in Münster. Hrsg. vom Deutschen  
Industrie- und Handelstag, Heft 75. Bonn 1961,  
S. 147 ff.
- Kloidt, Heinrich, Hans-Achim Dubberke und Jürgen  
Göldner: Zur Problematik des Entscheidungspro-  
zesses. In: Organisation des Entscheidungsprozesses.  
Hrsg. von Erich Kosiol. Veröffentlichungen des  
Instituts für Industrieforschung der Freien  
Universität Berlin, Band 4. Berlin 1959, S. 11 ff.
- Kloten, Norbert: Standortwirkungen kommunaler Beste-  
uerungsformen. In: Kommunale Finanzen und Finanz-  
ausgleich. Hrsg. von Herbert Timm und Horst Jecht.  
Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F.,  
Band 32. Berlin 1964, S. 121 ff.
- Koch, Helmut: Über eine allgemeine Theorie des Handelns.  
In: Zur Theorie der Unternehmung. Festschrift  
zum 65. Geburtstag von Erich Gutenberg.  
Wiesbaden 1962, S. 367 ff.
- Koch, Helmut: Unternehmensplanung und ihre Bedeutung.  
In: Unternehmensplanung. Hrsg. von Klaus Agthe  
und Erich Schnauffer. Baden-Baden 1963, S. 3 ff.
- Köttgen, Arnold: Wesen und Rechtsform der Gemeinden und  
Gemeindeverbände. In: Handbuch der kommunalen  
Wissenschaft und Praxis. Hrsg. von Hans Peters.  
I. Band. Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1956,  
S. 185 ff.
- Koller, Peter: Eine Kartenfolge zur Frage der Region.  
In: Die Region als neue Raumordnungseinheit.  
Hrsg. vom Deutschen Gemeinuetag und Deutschen  
Landkreistag. Bad Godesberg-Bonn 1964, S. 7 ff.
- Kortzfleisch, Gert von: Zum Wesen der betriebswirtschaft-  
lichen Planung. In: Betriebswirtschaftliche  
Planung in industriellen Unternehmungen. Fest-  
gabe für Theodor Beste. Hrsg. von Josef Ries und  
Gert von Kortzfleisch. Berlin 1959, S. 9 ff.
- Kreutzer, Heinz: Bund und Länder in der Bundesrepublik  
Deutschland. In: Bund und Länder. Hrsg. von  
Ossip K. Flechtheim. Deutsche Hochschule für  
Politik Berlin. Vorträge gehalten im Winterseme-  
ster 1957/58. Berlin 1959, S. 1 ff.

- Krüger, Gerhard: Innerbetrieblicher Verkehr. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, begründet von Heinrich Nicklisch. 3. Auflage, Band IV. Stuttgart 1962, Sp. 5712 ff.
- Lauschmann, Elisabeth: Zur Frage der "social costs". In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 4/10. 1959, S. 193 ff.
- Leontief, Wassily: Anatomie der Planung. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Hrsg. von Heinz-Dietrich Ortlieb. Tübingen 1964, S. 53 ff.
- Linden, Walter: Verkehr und Raumordnung. In: Raum und Verkehr. I. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hrsg. von Kurt Brüning. Band IV. 1956. Forschungsberichte des Ausschusses "Verkehr" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Band I. Bremen-Horn 1956, S. 11 ff.
- Littmann, Konrad: Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte und Optima. Kreislauftheoretische Betrachtungen über die Wirkungen der staatlichen Aktivitäten auf die räumliche Faktorverteilung. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von Herbert Timm und Horst Jecht. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 32. Berlin 1964, S. 61 ff.
- Loitlsberger, Erich: Zum Informationsbegriff und zur Frage der Auswahlkriterien von Informationsprozessen. In: Empirische Betriebswirtschaftslehre. Festschrift für Leopold L. Illetschko. Hrsg. von Erich Loitlsberger. Wiesbaden 1963, S. 115 ff.
- Lowinski, Leonhard: Die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Aufgaben der Raumordnung. In: Raumordnung, Landesplanung, Städtebau. Referate und Diskussionen eines Fachseminars des Deutschen Industrie- und Handelstages, veranstaltet vom 7.-9. Juli 1961 in Münster. Hrsg. vom Deutschen Industrie- und Handelstag, Heft 75. Bonn 1961, S. 29 ff.
- Möller, Hans: Staatliche Wirtschaftsplanung in der Wettbewerbswirtschaft. In: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Erwin von Beckerath zum 75. Geburtstag. Hrsg. von Norbert Klöten, Wilhelm Krelle, Hans Möller, Fritz Neumark. Tübingen 1964, S. 549 ff.
- Mühlenfels, Albert: Verkehrspolitik. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, begründet von Heinrich Nicklisch. 3. Auflage, Band IV. Stuttgart 1962, Sp. 5760 ff.

- Müller, Hermann: Der kommunale Finanzausgleich im Lande Baden-Württemberg. In: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Erwin Schoettle von Freunden und Kollegen gewidmet. Hrsg. von Friedrich Schäfer. Tübingen 1964, S. 161 ff.
- Napp-Zinn, Anton Felix: Eisenbahnen. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 3. Band. Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 109 ff.
- Napp-Zinn, Anton Felix: Die Prinzipien der Gemeinwirtschaftlichkeit in ihrer Anwendung auf die Verkehrsträger. In: Handbuch der öffentlichen Wirtschaft. Hrsg. vom Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr. I. Band. Stuttgart 1960, S. 207 ff.
- Napp-Zinn, Anton Felix: Verkehr. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, begründet von Heinrich Nicklisch. 3. Auflage, Band IV. Stuttgart 1962, Sp. 5704 ff.
- Nawiasky, Hans: Bundesstaat. In: Staatslexikon. Hrsg. von der Görres-Gesellschaft. 6. Auflage, 2. Band. Freiburg 1958, Sp. 272 ff.
- Neumark, Fritz: Zur Verkehrspolitik im Interventionsstaat der Gegenwart. In: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates. Sammlung von Abhandlungen. Tübingen 1961, S. 52 ff.
- Neundörfer, Ludwig: Nachdenkliches zur Raumordnung in Deutschland. In: Die Region als neue Raumordnungseinheit. Hrsg. vom Deutschen Gemeindetag und Deutschen Landkreistag. Bad Godesberg-Bonn 1964, S. 21 ff.
- Olsen, Karl Friedrich: Grundlegende Raumaspekte der Gegenwart. In: Grundlegende Raumaspekte der Gegenwart. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Band XIX. Hannover 1963, S. 5 ff.
- Popitz, Johannes: Der Finanzausgleich. In: Handbuch der Finanzwissenschaft. II. Band, Tübingen 1927, S. 338 ff.
- Popper, Karl R.: Die Zielsetzung der Erziehungswissenschaften. In: Theorie und Realität. Ausgewählte Aufsätze zur Wissenschaftslehre der Sozialwissenschaft. Hrsg. von Hans Albert. Tübingen 1964, S. 73 ff.
- Predöhl, Andreas: Verkehrspolitik. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. 11. Band. Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 130 ff.

- Romus, Paul: Zur Bestimmung des Begriffs Region. In: Raumforschung und Raumordnung. Festschrift für Erich Dittrich. Köln-Berlin-Bonn-München 1964, S. 234 ff.
- Sattler, Herbert: Gemeindliche Finanzverfassung. Bedeutung gemeindlicher Finanzhoheit für die Selbstverwaltung. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Hrsg. von Hans Peters. III. Band. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 1 ff.
- Scherpf, Peter: Betriebswirtschaftliche Steuerpolitik. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, begründet von Heinrich Nicklisch. Band III, 3. Auflage. Stuttgart 1960, Sp. 5173 ff.
- Schiefer, Josef: Die einzelnen Gemeindesteuern. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Hrsg. von Hans Peters. III. Band. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 308 ff.
- Schiller, Karl: Einige Bemerkungen über Modelltheorie und Wirtschaftsgestaltung. In: Schiller, Karl: Der Ökonom und die Gesellschaft. Das freiheitliche und soziale Element in der modernen Wirtschaftspolitik. Vorträge und Aufsätze. Stuttgart 1964, S. 48 ff.
- Schlecht Otto: Wirtschaftspolitische Grundsatzfragen des Bundes. In: Staat und Wirtschaft im nationalen und internationalen Recht. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 32. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1964. Berlin 1964, S. 43 ff.
- Storbeck, Dietrich: Ansätze zur regionalen Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zur Begriffsklärung. In: Raumforschung und Raumordnung. Festschrift für Erich Dittrich. Köln-Berlin-Bonn-München 1964, S. 248 ff.
- Timm, Herbert: Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) und Standortverteilung. Ein Beitrag zur ökonomischen Beurteilung des Finanzausgleichs. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von Herbert Timm und Horst Jecht. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 32. Berlin 1964, S. 9 ff.
- Weichmann, Herbert: Finanzausgleich. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, begründet von Heinrich Nicklisch. Band II, 3. Auflage. Stuttgart 1958, Sp. 1807 ff.
- White, Michael C.: Multiple Goals in the Theory of the Firm. In: Boulding, Kenneth E. and W. Allen Snivey: Linear Programming and the Theory of the Firm. New York 1960, S. 181 ff.

Willeke, Eduard: Die Raumforschung in volkswirtschaftlicher Sicht. In: Raumforschung in Deutschland. Bremen 1960, S. 19 ff.

Zeitl, Gerhard: Die zweckmäßige Struktur des kommunalen Steuersystems. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Hrsg. von Herbert Timm und Horst Jecht. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 32. Berlin 1964.

#### 4. Zeitschriften

Albers, Willi: Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten öffentlichen Hand. In: Finanzarchiv. N.F., Band 19 (1958/59), S. 399 ff.

Ansoff, Igor H.: Planning as a Practical Management Tool. In: Financial Executive. Juni 1964, S. 34 ff.

Bigler, Walter: Das betriebswirtschaftliche Problem des industriellen Standorts. In: Die Unternehmung. 3. Jahrgang, Bern 1949, S. 28 ff.

Dittrich, Erich: Raumordnungspolitik als Strukturpolitik. In: Informationen des Instituts für Raumforschung. 11. Jahrgang, 1961, S. 1 ff.

Evers, Hans: Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Social Costs. In: Raumforschung und Raumordnung. 15. Jahrgang, 1957, S. 157 ff.

Grimm, Otto: Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung. Vortragsreihe des Deutschen Industrieinstituts. Jahrgang 14, Nr. 39, 1964, S. 1 ff.

Heckt, Wilhelm: Die Neuordnung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung. In: Die öffentliche Verwaltung. 10. Jahrgang, 1957, S. 164 ff.

Hettlage, Karl Maria: Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung. In: Finanzarchiv. N.F., Band 14 (1953/54), S. 405 ff.

Hausen, Heinz von: Die Gemeinde und der Staat. In: Die öffentliche Verwaltung. 12. Jahrgang, 1959, S. 406 ff.

Isenberg, Gerhard: Regionale Wohlstandsunterschiede, Finanzausgleich und Raumordnung. In: Finanzarchiv. N.F., Band 17 (1956/57), S. 64 ff.

- Jürgensen, Harald: Private und soziale Kosten. In: Harzburger Hefte. Zeitschrift der Akademie für Führungskräfte der Wirtschaft. 7. Jahrgang, 1964, S. 147 ff. und 216 ff.
- Kosiol, Erich: Betriebswirtschaftslehre und Unternehmensforschung. Eine Untersuchung ihrer Standorte und Beziehungen auf wissenschaftstheoretischer Grundlage. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft. 34. Jahrgang, 1964, S. 743 ff.
- Kosiol, Erich: Erkenntnisgegenstand und methodologischer Standort der Betriebswirtschaftslehre. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft. 31. Jahrgang, 1961, S. 129 ff.
- Kosiol, Erich: Modellanalyse als Grundlage unternehmerischer Entscheidungen. In: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, N.F., 13. Jahrgang, 1961, S. 318 ff.
- Lehmann, M. R.: Die betriebswirtschaftlichen und technischen Ursachen der industriellen Ballung. In: Raumforschung und Raumordnung, 7. Jahrgang, 1943, S. 30 ff.
- Lenk, Maximilian: Die Bedeutung und Möglichkeiten von Wirtschaftsprognosen für gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Entscheidungen. In: Neue Betriebswirtschaft. 17. Jahrgang, 1964, S. 201 ff.
- Littmann, Konrad: Raumwirtschaftliche Auswirkungen der Finanzpolitik. In: Finanzarchiv, N.F., Band 19 (1958/59), S. 367 ff.
- Loschelder, Wilhelm: Die Entwicklung des Kommunalverfassungsrecht seit 1945. In: Die öffentliche Verwaltung. 12. Jahrgang, 1959, S. 409 ff.
- Mann, Fritz Karl: Die Grundformen der Steuerabwehr. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. III. Folge, 65. Band (1923), S. 497 ff.
- Moses, Leon N.: Location and the Theory of Production. In: The Quarterly Journal of Economics. Vol. 72, 1958, S. 259 ff.
- Müller, Hans: Zur Problematik des Finanzausgleichs zwischen Oberstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat. In: Archiv des öffentlichen Rechts. 83. Band, 1958, S. 25 ff.

- Napp-Zinn, Anton Felix: Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung. Entwicklung und Problematik eines verkehrspolitischen Grundsatzes. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. 25. Jahrgang, 1954, S. 90 ff.
- Nataf, J.: La programmation à long terme. Rapport de la Commission des Etudes Economiques et Financières. In: Economie et Comptabilité, gestion des entreprises. Année 18, 1964, S. 3667 ff.
- Sahner, Wilhelm: Ein Drittel der Bundesrepublik Förderungsgebiete. In: Informationen des Instituts für Raumforschung. 12. Jahrgang, 1962, S. 167 ff.
- Schulz-Kiesow, Paul: Die Ausnahmetarife in ihrer Bedeutung für die Eisenbahngütertarifpolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. 24. Jahrgang, 1953, S. 154 ff.
- Schulz-Kiesow, Paul: Die Mengentaffel in ihrer Bedeutung für die Eisenbahngütertarifpolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. 23. Jahrgang, 1952, S. 79 ff.
- Simon, Herbert A.: On the Concept of Organizational Goal. In: Administrative Science Quarterly. Juni 1964, S. 1 ff.
- Stärkle, R.: Der Entscheidungsprozeß in der Unternehmungsorganisation. In: Die Unternehmung. Schweizerische Zeitschrift für Betriebswirtschaft. 17. Jahrgang, 1963, S. 11 ff.
- Thalheim, Karl C.: Ballung und Dezentralisation der Industrie als Problem der Raumforschung und Raumordnung. 7. Jahrgang, 1943, S. 3 ff.
- Vito, Francesco: Der wirtschaftliche Fortschritt als wirtschaftspolitische Aufgabe. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Band 166 (1954), S. 341 ff.
- Weber, Helmut: Die Spannweite des betriebswirtschaftlichen Planungsbegriffes. In: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung. 16. Jahrgang der Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, N.F., 1964, S. 716 ff.
- Wittmann, Waldemar: Ungewißheit und Planung. In: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, N.F., 10. Jahrgang, 1958, S. 499 ff.

## 5. Sonstige Quellen

Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum von 1955 bis 1960. Hrsg. vom

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.  
Bonn 1961.

Statistik der Bundesrepublik Deutschland. Herausgeber:  
Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Band 138:

Die kommunalen Finanzen im Rechnungsjahr 1953 und  
die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen bis  
1955. Stuttgart-Köln 1956.



### Lebenslauf

Ich, Paul von Lonski, wurde am 25. Juli 1935 als Sohn des kaufmännischen Angestellten Leo von Lonski und seiner Ehefrau Hedwig, geb. Laska, in Groß-Tuchen, Kreis Bütow, geboren.

Nach dem Besuch der Volksschule und des Gymnasiums "Canisius-Kolleg" in Berlin-Tiergarten bestand ich im März 1955 meine Reifeprüfung. Im Anschluß daran begann ich eine kaufmännische Lehre bei der Berliner Disconto-Bank AG, Berlin, die ich nach 2½ Jahren beendete. Meine anschließende Tätigkeit als Angestellter dieser Bank gab ich am 31. 10. 1958 auf.

Im Wintersemester 1958/59 begann ich mit dem Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin. Im Februar 1961 bestand ich meine Prüfung zum Diplom-Kaufmann.

Berlin, den 3. März 1965

*Paul von Lonski*





